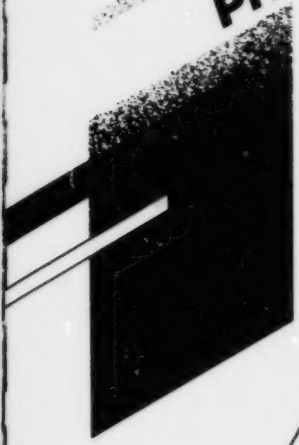
Access and Privacy



THE STEPS AHEAD

Government of Canada
Gouvernement du Canada

Available from

Communications and Public Affairs
Department of Justice Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

(613) 957-4222

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. J2-73/1987
ISBN 0-662-55472-8

JUS-P-408

Printed in Canada

TABLE OF CONTENTS

Introduction	vii
I. Privacy Protection	3
II. Access to Information	29
III. Plan of Action	55

INTRODUCTION

The government is pleased to table its response to the report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General, entitled *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*.

The government welcomes the Committee's report on the provisions and operation of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, which is the first statutory review of this type.

The Information Demand

Modern governments need information to develop policies and run programs. Although much of this information is generated within government, a significant amount is provided from outside. Information may be submitted voluntarily to obtain a benefit such as the Family Allowance or Old Age Security Pension. In other cases, information is required by law. In still others such as law enforcement, it is provided to advance common interests. At the same time, government in Canada has, as in all modern industrialized countries, become more complex. Its responsibilities have become more extensive and its powers and influence more pervasive, affecting more directly the lives of its citizens. For these reasons, accountability to the public is increasingly important and constant effort must be made to make information on government operations accessible to the public.

Privacy: Current and Future Concerns

Special privacy concerns are raised by the rapid advances in computer-based technology which allow for more efficient and productive administration of government programs. This new technology creates a risk of potential abuse in the retrieval, sharing and merging of personal data which go far

beyond the original purpose for obtaining the information. Canadians must feel confident that personal information collected or compiled by federal government institutions is accurate, relevant and will not be misused or improperly disclosed to other persons or organizations.

Commitment to the Objectives

The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* were the legislative responses to more than a decade of significant public debate on a growing need for greater access to government information and on a concurrent need for the protection of personal information. The debate identified three basic needs: increased participation in the processes of government, fairness in government decision-making and, particularly, proper protection for personal information entrusted to the government by individuals.

These objectives have been and are continuing to be addressed by the government in a variety of ways:

Parliamentary Reform

The reform of the rules of Parliament and Parliamentary Committees by this government has enhanced the study and debate of national issues. Members of Parliament have become more involved in the process of government and in the studying and making of recommendations about legislative issues. These reforms, together with the higher profile given private members' business and the review of Order in Council appointments, have altered the balance between the government and the House of Commons by enhancing review and comment on important public issues.

Regulatory Reform

Because of this government's fundamental commitment to openness, fairness, efficiency and accountability, it began to

reform its regulatory process in 1986. Canadians are provided with early notice of regulatory initiatives as part of a citizen's code of regulatory fairness. This code has been put in place to let citizens have a full opportunity to be informed about and participate in regulatory decisions and to provide them with a basis for judging the government's regulatory performance.

Policy Review and Reform

In June 1986, a new security policy was implemented by the government to limit the classification of documents to those areas of national defence, investigations relating to threats to the security of Canada, international affairs and economic matters vital to the national interest. The new system also recognizes the need to provide greater protection for personal information. In April 1986, the government issued a policy on *Government Information Collection and Public Opinion Research* which placed controls on the collection of information from the public to ensure that only relevant information is collected and that the public is informed of its use. The government is also reviewing its procedures for disseminating information to the public in the simplest and most convenient way possible.

Access and Privacy: The Next Steps

The *Privacy Act* is the cornerstone of the government's activity to protect personal information. By contrast, the *Access to Information Act* supplements the other traditional means of making government information available to the public. The government believes that the legislation generally strikes the right balance but that greater effort must be made to improve administration of both Acts.

The Committee review process has provided a valuable opportunity for public consultation and debate and supple-

ments the government's own review following three years of experience with the legislation. The report provides an effective basis for considering the need for changes to the legislation and to the manner in which it is administered. The government recognizes the Committee's contribution and supports those recommendations specifically aimed at continuing parliamentary oversight of this important legislation including another parliamentary review. However, it believes the Committee should determine its own agenda for hearings.

The Committee has heard from many individuals, organizations, companies, associations and federal departments and agencies, all of which have an interest in many of the points raised in *Open and Shut*. The varying points of view provide an important perspective on the Acts. All have been carefully reviewed and considered in preparing this response. In this regard, the government will issue new policies and undertake the necessary administrative action to facilitate more comprehensive public access and provide greater protection for personal information. The government will also bring forward amendments to improve and clarify the legislation.

However, as will be seen later in this response, there remain a number of issues raised by the Committee's recommendations which have far-reaching effects, not only on the federal government but also on provincial and municipal governments and the private sector. More time will be required to assess the impact of these recommendations and to consult with the affected parties before legislation can be tabled. In certain areas, the government has concluded that acting upon the Committee's recommendations as presently formulated would be detrimental to the public interest or to the rights of individuals and these should not therefore be implemented.

I. PRIVACY PROTECTION

The Impact of Technology

The government is particularly concerned that greater protection be given to personal information which individuals have entrusted to federal institutions. This is also an issue of increasing concern for all Canadians. This concern is heightened by the advent of new computer-based information technologies which permit the rapid accumulation and exchange of personal data on large numbers of individuals. A major study by the Science Council of Canada entitled *The Uneasy Eighties — the Transition to an Information Society* has explored the fears of many Canadians that computers are posing a serious threat to privacy. Other commentators and research groups have expressed similar concerns in various forums, including Parliamentary Committees.

The Right to Privacy

The government recognizes the fundamental importance of privacy to Canadians. A basic protection for individuals from unjustified intrusion by the state into their privacy is set out in Section 8 of the *Charter of Rights and Freedoms*. This declares that "Everyone has the right to be secure against unreasonable search and seizure." The government has bolstered this protection with the 1985 *Statute Law (Canadian Charter of Rights and Freedoms) Amendment Act*. In order to safeguard the privacy of individuals, legislation which conferred the power to enter premises including private dwellings without a search warrant was amended to require that a warrant be obtained to authorize entry.

The Committee pointed out that today's privacy concerns extend beyond unreasonable search and seizure to other diverse activities such as electronic surveillance, the use of the polygraph and urinalysis. The government believes that the *Privacy Act*, like similar legislation in other countries, should

concentrate on data protection matters and only regulate the collection, use and disclosure of information about individuals produced by such surveillance and tests. However, the government will monitor surveillance and testing activities to determine whether action is required.

Another concern is the misappropriation of personal information. The government created certain offences under the *Criminal Law Amendment Act, 1985* to preserve the integrity of computer systems and services. These offences to deter activities which threatened this integrity would also serve to protect the computerized data, including personal information.

The Focus of the Privacy Act

The code of fair information practices which the *Privacy Act* embodies governs the collection, use, disclosure, retention and disposal of personal information regardless of how it is stored (that is, whether it is correspondence, or on a computer tape or disk or an optical disk). Tne government believes that the *Privacy Act* has served effectively as the focal point for the protection of personal information under the control of federal government institutions and should continue in this very important role. The Committee pointed out that there was room to improve this legislation. The government agrees that changes can be made to the *Privacy Act* to make it more effective as a data-protection statute. This will allow it to remain on the cutting-edge for matters concerning protection of personal information and the setting of standards for effective controls on the collection, use and disclosure of such information by government institutions.

Social Insurance Number (SIN)

Public concerns have been expressed about use of the Social Insurance Number. The government agrees with the Commit-

tee in its conclusion that "The number of ways the SIN is used today worries many Canadians. This identifying number is so important, so special, and so much a symbol of the need for data protection that it demands certain controls over its use." It is perhaps the symbolic role of the SIN as a potential universal identifier that is most troubling. It was developed for use by the federal government in connection with the *Canada Pension Plan* and *Unemployment Insurance Act*. Over time, its use has expanded. It is now required by the *Income Tax Act*, the *Old Age Security Act*, the *Family Allowance Act, 1973*, the *Excise Tax Act*, the *Canada Student Loans Act*, the *Canada Elections Act*, the *Canadian Wheat Board Act* and the *Race Track Supervision Regulations*. It is also used extensively throughout Canada in the public and private sectors.

The Privacy Commissioner undertook a major study of the use of the SIN in 1980. The Commissioner found that, while the primary use of SIN remains as a simple means of identification, the number could facilitate the matching or linkage of data about an individual from various sources. Computer technology has moved to such an advanced state of development that the SIN is no longer needed for data matching and data linkage as this can be done by means of any combination of identifiers such as name, date of birth and some other identifying feature such as eye colour.

Nevertheless, the government recognizes specific concerns about the potential use of the SIN as a universal identifier. The government believes that Canadians do not want the SIN to become a universal identification number and will act to prevent this from happening. As an immediate first step, the government will put its own house in order. Identifying numbers such as the SIN are already included within the definition of personal information under the *Privacy Act*. The government will, therefore, be issuing very shortly a policy to:

- indicate clearly to the public those statutes and regulations which require the SIN;
- prohibit the new collection and use of the SIN for any administrative purpose, except where authorized by present statute or regulation, without the express authority of Parliament;
- require a review of the present collection, use and disclosure of the SIN by federal government institutions to ensure that these activities satisfy the requirements of the *Privacy Act*;
- require government institutions to obtain Treasury Board approval, by April 28, 1988, for all uses of the SIN for administrative purposes which satisfy the requirements of the *Privacy Act* but are not authorized by statute or regulation and, in so doing, to justify why the benefits of the SIN's collection and use would outweigh the privacy considerations which would limit its collection and use;
- indicate clearly to the public those uses of the SIN approved by Treasury Board;
- require that no right, benefit or privilege be withheld from and no penalty be imposed on any individual by reason of a refusal by the individual to disclose to a government institution his or her SIN except where its provision is required by law;
- require that, where a government institution requests a SIN from an individual, it shall inform the individual of the purpose for which it is being requested, whether provision of the number is required by law or is voluntary and whether any right, benefit or privilege could be withheld or any penalty imposed if the SIN is not disclosed; and
- require that institutions publish in the *Index of Personal Information* the authority pursuant to which the SIN is collected and the purposes for which it is used.

The government will also consider legislation to express these principles in law in the longer term.

Following action to regulate its own use of the SIN, the government will pursue the application of similar controls throughout the rest of the public and the private sectors. This will be part of its negotiations to obtain compliance with guidelines issued by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) to protect privacy and individual liberties in respect of personal data. If satisfactory arrangements cannot be made, the government will explore the legislative alternatives to regulate the collection and use of the SIN, including, if necessary, an amendment to the *Criminal Code* to prohibit a request for the number unless authorized by law.

Privacy and Data matching

Data matching and data linkage are recognized as real threats to the privacy of individuals. These threats have been heightened considerably because of computer-based information processing. To determine whether abuses have occurred in this area, the government undertook a survey of matching activities for administrative purposes in twelve government institutions with extensive holdings of personal information. This study was made available to the Committee by the President of the Treasury Board. It concluded:

- that government institutions conduct extensive data matching activities but that, for the most part, they are in accordance with the use and disclosure provisions of the *Privacy Act*; but
- that there was a failure to identify the authority for data matching activities and to describe them so that the public could be adequately informed and have an opportunity to register complaints.

Concern about data matching has also been expressed by the Privacy Commissioner in his 1985-86 annual report to Parliament. In it, the Commissioner stated that the matching of personal information from various sources by means of a computer would contravene the *Privacy Act* unless matching was one of the purposes for which the personal information was collected or was consistent with the purpose for which it was collected.

The government believes that the current *Privacy Act* provides sufficient authority to regulate data matching and data linkage. It will, however, take steps to issue policy directives to control such activities. This policy will:

- require that all matches and linkages involving personal information used for an administrative purpose be in accordance with the collection, use, disclosure, retention and disposal provisions of the *Privacy Act*;
- require the head of an institution or delegate to certify that the requirements of the *Privacy Act* have been met in each case;
- require each institution to assess the costs and benefits of each matching or linkage program to be used for an administrative purpose and balance these against an analysis of the potential threat to the privacy of individuals before proceeding;
- require notification of the Privacy Commissioner 60 days before each such matching or linkage program is put into place. The Commissioner may then either recommend that it not take place or inform the public that it is about to take place; and
- require explicit reference to all such matching and linkage programs in the personal information bank descriptions in the *Index of Personal Information.*

Implementation of these controls will effectively regulate data matching and data linkage activities within government

institutions. The government agrees that the Privacy Commissioner should continue to investigate data matching activities of the government to ensure that all programs meet the requirements of the *Privacy Act*.

Privacy and Information Technology

The rapid development of information technologies in the last two decades has revolutionized the techniques needed to manage information holdings in government institutions. There is a need not only to manage these technologies as they develop, but also to ensure that the information management and technical safeguards are in place to meet the requirements of the *Privacy Act*.

The Committee raised the important question of the need for oversight of the use of microcomputers. Microcomputers have brought about a revolution in the modern office. They have improved productivity in the workplace and the capability to carry out government programs effectively. At the same time, this new technology places computer power under the direct control of end-users. This presents major legal and policy challenges for the management of information. The government has already undertaken a major study of these implications through the work of the *Task Force on Informatics* which completed its work in June 1985. The government believes that more study of the impact of the new technology and the rapid growth of information holdings is not currently needed. Rather, it is time to act.

Information Management

The Treasury Board has responded to the requirements arising from the new information technology by establishing an Information Management Division within the Administrative Policy Branch of the Treasury Board Secretariat.

Treasury Board has approved a course of action for the Secretariat in the form of the *Information Management Policy Overview: Strategic Direction in Information Technology Management in the Government of Canada*. A major objective of this strategy is to manage all information resources in institutions within a comprehensive and consistent framework. This means that all requirements relating to the collection, disclosure, use, retention, disposal and security of information as well as policies for the management of information technology would be consistent and would meet the objectives and legal requirements of the *Privacy Act*.

In order to address these concerns, Treasury Board recently approved a set of principles which will form the basis of a policy for the management of government information holdings. These principles call for the application of common management principles regardless of the form in which the information may appear (e.g. paper, microfiche, computer tape or optical disk). Government institutions will be required to put a coordinated and comprehensive strategy in place for managing information and exercising effective corporate control over such holdings by:

- establishing and maintaining an inventory which describes through a system of common identifiers the information held by an institution and supports its retrieval and use;
- designating a senior official in each institution to provide a central focus for the management of its information holdings and to be accountable for the application of legal provisions such as those in the *Privacy Act* and for the creation and maintenance of the inventory; and
- ensuring that information holdings are retained and disposed of in a regular and documented manner as provided for in the *National Archives of Canada Act*, while ensuring that information of enduring historical value is preserved.

This policy will also ensure that the requirements concerning the collection, use and disclosure of personal information set out in the *Privacy Act* are firmly incorporated in policies governing the acquisition of new information technology. The government is confident that, in this manner, accountability will be assured without impeding productivity in the public service or harming service to the public. The government will continue to monitor these new developments and adjust statutory and policy requirements to keep pace with the information revolution.

Controlling Demands for Personal Information

One important way to protect the privacy of Canadians is to control the demands which are made for personal information. The government has already acted in this regard through its April 1986 policy on *Government Information Collection and Public Opinion Research*. This policy stipulates that no government institution may initiate a new information collection activity or make substantial changes to an existing activity without the approval of its head. Information collection proposals are subject to review by a central clearinghouse operated jointly by Statistics Canada and the Department of Supply and Services. This review ensures that the collection of information meets the objectives established by the government institution, that similar information has not already been collected and that the methodology is in accordance with the standards put in place by the policy.

Information Abuse

Unauthorized access to, destruction or disclosure of or interference with personal information could threaten the protection provided by the *Privacy Act*. The government has taken action to reduce such threats. Firstly, by virtue of the

Criminal Law Amendment Act, 1985, it became an offence to destroy or alter computer data as well as to obstruct, intercept or interfere with its use. The creation of these offences serve to strengthen the privacy protection afforded personal information maintained in computers. Secondly, in June 1986 the government revised the system of security classification to enhance protection accorded to personal information. Appropriate government-wide standards covering physical, electronic data processing and communication security are now in force. Nonetheless, the government agrees that these standards could be further strengthened by amending the *Privacy Act* to provide a statutory basis for them and will bring forward an amendment in this regard.

Privacy Protection At Home and Abroad

The government recognizes that it must do more than set its own house in order if the privacy of Canadians is to be protected adequately. Canada's adherence to the OECD *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data* has confirmed its commitment to the protection of privacy and individual liberties in respect of personal data. These Guidelines embody the fundamental principles which constitute a code of fair information practices and represent minimum standards for the treatment of personal information by member states. The principles are reflected in the *Privacy Act*.

Adherence to the Guidelines requires that Canada take steps with respect to their implementation. This can be done either by legislation or through the encouragement and support of self-regulation. The government, in cooperation with the provincial and territorial governments, has established a task force to promote the protection afforded by the Guidelines throughout the public and private sector.

Technology makes it possible to move information across international boundaries with ease. This transborder flow of data could have implications for the privacy of Canadians. The government agrees with the Committee that this matter requires study and has already begun to explore the means by which to determine whether such a problem exists, and if this is found to be the case, the government will move to address it.

Privacy and Crown Corporations

Protection under the *Privacy Act* extends to personal information in those departments, ministries, bodies and offices listed in its schedule. The Committee recommended that coverage be extended to Crown corporations and their wholly-owned subsidiaries. Strong arguments have been made that, because of its fundamental importance, the *Privacy Act*, like the *Official Languages Act* and the *Canadian Human Rights Act*, should be extended to these corporations. The government agrees with the Committee's recommendation that the *Privacy Act* should apply to Crown corporations and will move therefore to extend it to the Crown corporations and wholly-owned subsidiaries listed in Treasury Board's *Annual Report to Parliament on Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada*. As part of this exercise, the government will also determine whether and in what manner the *Privacy Act* should be extended as well to the courts, administrative tribunals, parliamentary bodies and offices and organizations controlled by the government through the appointment of directors. The current means provide that the extension could be accomplished by addition to the list of scheduled institutions. However, this means does not provide enough flexibility to deal with exceptional needs such as the Committee recognized in connection with the

CBC. In order to address these exceptional needs properly, the government will amend the *Privacy Act* to provide the necessary flexibility before extending the coverage of the Act to certain institutions.

The Matter of Definition

The purpose of the *Privacy Act* is to protect "personal information". The definition of this term is the foundation on which this protection is built. The government believes that, generally speaking, the definition strikes the right balance between privacy on one hand and openness on the other. The definition in the Act currently contains numerous examples of information which fall within its general opening words. The definition also identifies certain information which is not to be considered personal information. While the length and complexity of the definition may cause occasional difficulty, the government believes that it remains a practical approach. The government will be considering certain technical amendments aimed at its clarification. For example, the definition will be clarified to ensure that sensitive employee information, such as employment equity or conflict of interest declarations and performance appraisals, is treated as personal information and subject to the protection of the *Privacy Act*. The definition will also be clarified to ensure that information about individuals holding licences and permits which do not confer a discretionary, financial benefit on them continues to be protected as personal information. To facilitate earlier access to information of historical interest, the government will amend the definition to exclude information about individuals who have been dead for more than 10 years rather than 20 years as is currently the case.

Informing the Public and Training Public Servants

The effectiveness of the administration of the *Privacy Act* as a means of protecting personal information depends on two

major factors: public awareness and sensitivity of the public service.

Public Awareness

Individuals cannot assert their rights under the *Privacy Act* unless they are aware of them. The government will therefore establish a public awareness program to heighten knowledge of the *Privacy Act* and the code of fair information practices which it sets out. This code states that:

- the collection of personal information is prohibited unless it relates directly to a program or activity of the collecting institution;
- personal information must, whenever possible, be collected directly from the individual to whom it relates and who must be informed why it is being collected;
- personal information used to make a decision about an individual must be kept as accurate, up-to-date and complete as reasonably possible and must be retained for two years after such use to permit the individual concerned to access it; and
- the use of personal information within the collecting institution and its disclosure thereby is restricted to the purpose for which the information was collected, a use consistent therewith and certain other limited purposes identified in the *Privacy Act*.

The government will also amend the Act to include a public education mandate for the office of the Privacy Commissioner. The government endorses the Privacy Commissioner's ongoing activity in this area and will seek cooperation of the Commissioner in the new public awareness program.

Privacy and the Public Service

The second major factor on which the effective administration of the *Privacy Act* depends is the recognition by public servants of the safeguards which it puts in place to protect personal information. Unless public servants are fully aware of the Act and their responsibilities under it, these safeguards lose some of their effectiveness. Therefore, the government will undertake an education program aimed specifically at public servants. A comprehensive education and training package will be developed to inform all public servants of the requirements of the *Privacy Act* and the rights and obligations it imposes.

Sanctions

The Committee proposed the creation of criminal and civil sanctions in relation to breaches of the *Privacy Act*. While the government is committed to the protection of personal information, it believes that criminal sanctions should be used only where there are no other adequate means to address a problem. Currently, public servants who deliberately disclose personal information or maintain a personal information bank in contravention of the Act are subject to a full range of administrative sanctions from reprimand to suspension to dismissal. Furthermore, it is an offence under the *Criminal Code* to contravene an Act of Parliament by wilfully doing what it prohibits. The government believes that these sanctions provide it with ample means by which to deal with wilful breaches. Nor does the government believe that it is necessary to create an offence for making a request for access to or the correction of personal information under false pretences. Neither the Committee's report nor the government's experience with the *Privacy Act* to date demonstrates the existence of a problem which would justify criminal sanctions.

As far as civil sanctions are concerned, in certain cases damages may now be recoverable on the basis of negligence. Furthermore, as the Committee noted, the need to resort to civil redress would be rare. The government does not believe therefore that the creation of further civil sanctions is warranted as this time.

Privacy Coordinators: Key Players

The government remains committed to the principle that it is the responsibility of the head of each government institution and his or her deputy minister or chief executive officer to ensure that the requirements of the *Privacy Act* are met by the institution. Nevertheless, the government agrees that the privacy coordinator, as the primary official in each institution with detailed knowledge of the *Privacy Act*, is crucial to its effective implementation. The *Policy Guide* issued by Treasury Board under the authority of the Act offers sufficient acknowledgement of the role of the coordinator as the official in each institution who is responsible for coordinating all activities relating to the operation of the legislation and the corresponding regulations, directives and guidelines. The Treasury Board Secretariat and the Department of Justice have carried out programs to inform and support the co-ordinators; however, more can and will be done. The requirements and duties for such positions are currently being updated in consultation with the coordinators themselves. Emphasis will be placed on their need to have direct access to senior officials to ensure that responsibilities under the Act are fully discharged and that problems are solved quickly.

In addition, in the education and training package developed for public servants, a component for coordinators will focus on the collection and management of personal information and the processing of access requests under the *Privacy Act*.

Workshops will be arranged on difficult problems and procedures arising from the legislation. Increased efforts will be made to distribute material relating to the administration of the Act on a more regular basis and greater central agency coordination will be provided on governmental issues. The Treasury Board will, in conjunction with the Department of Justice, convert the *Interim Policy Guide* into a complete and permanent guide to support the consistent administration of both the *Privacy Act* and the *Access to Information Act* in all government institutions. All these measures will give more support to the privacy coordinators and will improve the implementation of legal and policy requirements within all government institutions.

Privacy in the Public Service

The Committee expressed concern that government employees have full access rights to their personal information on an informal basis, whenever possible. The government has developed a personnel policy on employee privacy which deals not only with access rights but the wider questions of applying the *Privacy Act* requirements to the collection, use, disclosure, retention and disposal of employee information. This policy will be issued in the *Personnel Management Manual*, the authority guiding personnel administrators across the government. Employees will be made aware of their rights. Government institutions will be directed that, whenever possible, employees be given access to their personal information on an informal basis.

Privacy Commissioner — A Major Player

The Privacy Commissioner plays a very important role in the administration of the *Privacy Act*. The government believes that the Privacy Commissioner is well-suited to intervene on

behalf of individuals to ensure that the letter and spirit of the *Privacy Act* are respected and this role should continue. In certain instances, the Act requires that the Privacy Commissioner be given notice of actions or proposed actions so that appropriate steps may be taken to protect the privacy of those who would be affected. In this regard, the government's policy on data matching requires that advance notice be given to the Privacy Commissioner. Furthermore, the government has already reminded institutions of the obligation to notify the Privacy Commissioner of the disclosure of personal information for a consistent use which has not yet been published in the *Index of Personal Information* and to publish the new consistent use in the next edition of the *Index*. The government will also explore the need for a definition of "consistent use" in light of the advice given in the Treasury Board *Policy Guide* and its experience to date in administering the Act.

Privacy and the Legislative Process

The government will also take steps to ensure that the Privacy Commissioner is notified to the extent possible of government initiatives having an impact on the protection of personal information. However, for legislative initiatives, the government believes that the current parliamentary process affords ample opportunity for privacy concerns to be raised and discussed. For example, the Committee noted that the Privacy Commissioner appeared before the Parliamentary Committee dealing with the proposed *Archives Act*. Furthermore, the Privacy Commissioner expressed concern that by officially commenting on the privacy impact of proposed legislation by means of a privacy impact statement accompanying the legislation, the credibility of the Privacy Commissioner could be adversely affected. Individuals could be discouraged from raising complaints which related to

legislation to which the Privacy Commissioner had given his approval. In view of these considerations, the government will not move to require that a privacy impact analysis accompany each piece of legislation.

Monitoring, Investigating and Auditing Privacy

It is important that Canadians know how the *Privacy Act* is working. Currently the Privacy Commissioner is authorized to carry out investigations from time to time to determine whether personal information held by government institutions is handled in accordance with the *Privacy Act*. The *Privacy Act* does not, however, expressly authorize the Privacy Commissioner to conduct compliance audits on a regular and ongoing basis. The government believes that such audits are desirable. It will therefore take steps to amend the Act accordingly. The government also endorses the Privacy Commissioner's continued monitoring of matters relating to the *Privacy Act* such as computer matching and the exchanges of personal information involving government institutions.

In the audit context, the Committee raised the issue of databases which are operated by the government but which are not under its exclusive control. The Canadian Police Information Centre system (CPIC) is an example of such a database. This law enforcement aid includes personal information provided voluntarily by various law enforcement agencies across Canada. These agencies include the RCMP which is covered by the *Privacy Act* and others which are not subject to federal control. The Privacy Commissioner can review the application of CPIC policy to personal information under the control of the RCMP which qualifies for inclusion in CPIC, but cannot review the treatment of personal information contributed by the other law enforcement agencies. Given the nature of CPIC, the government believes

it would be inappropriate to act unilaterally to bring CPIC under the auspices of the *Privacy Act*. It will, however, consult with the various agencies providing information to determine how the privacy issues which it raises can be resolved.

Canadians are concerned about the impact of information technology on their privacy and the government shares this concern. The government believes that the Privacy Commissioner now has sufficient authority to monitor new developments in information technology to ensure that personal information is treated in accordance with the code of fair information practices provided by the *Privacy Act*. The government does not therefore believe it necessary to amend the *Privacy Act* to expressly authorize the Privacy Commissioner to do so.

Conclusion

The *Privacy Act* has codified fundamental principles of fair information practices for collection, use, disclosure, retention and disposal of personal information. These are principles which are vital to the protection of privacy of individuals. The Committee's report and other studies undertaken by the government have demonstrated that information law and government policy must respond to changing circumstances and rapidly developing new technologies. The government is committed to undertaking administrative improvements and legislative amendments to ensure that the *Privacy Act* is effective in meeting these new challenges for the protection of personal information.

II. ACCESS TO INFORMATION

Open Government

The government recognizes that Canadians need access to a wide range of information about their government. There is a compelling public interest in openness, to ensure that the government is fully accountable for its goals and that its performance can measured against these goals. This renders the government more accountable to the electorate and facilitates informed public participation in the formulation of public policy. It ensures fairness in government decision-making and permits the airing and reconciliation of divergent views across the country.

Complementary Role

The *Access to Information Act* created a public right of access. Applicants are entitled upon request to obtain information within specified time limits and subject to specific and narrowly defined exemptions. However, at the same time, subsection 2(2) of the *Access to Information Act* establishes the important principle that the Act is "intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and is not intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public." The intent of this provision is to preserve the healthy relationship by which government institutions respond to literally millions of requests for information from citizens each year without recourse to legal rights or obligations. In announcing its recommendations, the Committee stressed the importance of the government's continuing to provide this type of informal access to government information.

The government believes that the *Access to Information Act* should continue to be request-responsive and not serve as a general means for disclosing government information. There

are other means of acquiring information under the control of government institutions. These include government publications, requests made through Members of Parliament, as well as requests made to departments and agencies, the National Archives of Canada or through reference to the information sources of the National Library. The government is committed to taking action to strengthen and improve the many other channels now available for public access to government information.

Canadians will be informed about what information is held by government institutions and how to obtain access to it. They will also be advised of the legal recourse available under the *Access to Information Act*. This provides perspective for the Act — setting it out as the instrument to be used by those individuals or interest groups wishing to exercise that right in order to obtain particular government records, under formal time constraints, and to have the opportunity for independent review if they do not get exactly what is requested. The Information Commissioner pointed out in her annual report for 1984-85 that individuals should not resort to the *Access to Information Act* to obtain government information until they have exhausted whatever other means are available. The government endorses this position.

Competing Interests

The government recognizes the need for effective freedom of information legislation. Having opted for as much openness in government as possible, it is important to remember that there is also a compelling public interest in effective government and that the rights of third parties and individuals must be recognized. There is a need to protect vital state and private interests. There is also the need to find the appropriate relationship between open government and the Parliamentary system of government, which is dependent on the

collective and individual responsibility of Ministers and their confidential relationship with officials. To a considerable extent the present *Access to Information Act* achieves these goals; however, this does not mean that improvements cannot be made to its structure and administration. The government is committed to undertaking a number of measures to make it more effective legislation.

Informing the Public

An essential part of making the *Access to Information Act* more effective is to ensure that it is better known and understood by the public. The government will move to launch a public awareness campaign, similar to that discussed in Part I for the *Privacy Act*, to inform Canadians about the Act and the role it plays in the government's overall policy to provide information to the public. The government will also amend the *Access to Information Act* to provide a public education mandate for the office of the Information Commissioner.

Access to Information and the Public Service

If the *Access to Information Act* is to be effective, public servants must know and understand the principles it embodies. These principles must guide them in their dealings with access requests. In her 1985-86 annual report to Parliament, the Information Commissioner emphasized the need for public servants to develop a more receptive attitude toward the right of access. There was "far too little support for freedom of information and far too much belief that something traditionally kept from the public should be kept from the public forever." Without a receptive attitude, the information needs of Canadians may not be met. The government will therefore proceed through an education

program, similar to that described in connection with the *Privacy Act*, to foster the development of this attitude in all public servants. This education, combined with additional support for to coordinators, will stress the need for officials to be as prompt as possible in processing access requests under the two Acts. Attention and guidance of this nature should eliminate the need for studies in this area.

Coordinators — The Front Line

The government's education program will also serve as the means by which to address the special needs of access coordinators. The government believes that it is the responsibility of the head of each government institution and his or her deputy minister or chief executive officer to ensure that the requirements imposed by the legislation are met by the institution. Nevertheless, the government also recognizes that coordinators play a crucial role in the legislation's successful implementation. They serve as an important contact point for individuals making requests under the legislation. They are also responsible for the efficient and timely processing of access requests. To achieve this, coordinators must have direct access to senior management and be able to deal effectively with other officials. They must work with individuals seeking access to information to ensure that their requests are dealt with in a manner which is most satisfactory to all concerned. Coordinators must also provide advice on the legislation and justify decisions which are taken with respect to access requests. The government will develop a training package for the coordinators and their staff, to provide the detailed and current knowledge they need to carry out these functions. This package will be publicly available. The government will also take steps to enhance the guidance and support given to coordinators to help them deal effectively with matters arising under the legislation. This will include

the continuance of the publication of the Department of Justice's *Communiqué* and the Treasury Board's *Implementation Reports*. As well, the requirements and duties of the coordinator's position will be updated, and emphasis will be placed on the need for direct access to the deputy minister or other senior official to ensure that responsibilities under the legislation are fully discharged and that problems are solved as quickly as possible.

Extending the Right of Access

When determining who should have a right of access to government information under the *Access to Information Act* and *Privacy Act*, it is important to refer to the underlying philosophy and objectives of those acts. They are, of course, basically to promote government accountability and informed public participation in policy formation through greater access to government information. Clearly, the persons who should be given access are those to whom the government is accountable and should participate in policy formulation. The simple answer would appear to be the Canadian electorate. However, under the present legislation, not only are Canadian citizens given a right of access but also permanent residents and, in the case of the *Privacy Act*, inmates in Canadian penitentiaries.

The Committee has recommended that access rights be extended to any natural or legal person regardless of where they are located in the world. While the government agrees that a universal right of access may be a desirable ideal, it is also important to recognize the very significant cost associated with such rights that are being borne by the Canadian taxpayer. It believes that at this time, when serious efforts are being made to reduce the cost of government to Canadians, the additional cost involved is not acceptable. On the other hand, following the recommendations of the Privacy

Commissioner to the Committee, the government is prepared to extend the right of access under the *Privacy Act* to all individuals in Canada regardless of whether or not they are citizens or permanent residents. This right under the *Access to Information Act* would also be granted to individuals and to incorporated and uncorporated entities in Canada.

Facilitating Access

The government believes that certain actions could be taken to facilitate access to information under the legislation. To this end, it has already done away with the need to use a particular form when making an access request under the *Access to Information Act*. It will also explore the establishment of a single data base capable of producing a variety of publications about government organizations, programs, services and information holdings geared to different audiences. Under this system, the government will publish an *Index of Information Sources* as well as the *Personal Information Index* and, in addition, would make the data base itself accessible to the public. The publications would be reconstituted to help the public make informal requests for government information, as well as formal requests under the *Access to Information Act* and *Privacy Act*. Finally, the government will take steps to make lists of records which have been disclosed under the *Access to Information Act* available to users to help them to identify the records they want.

Consultation and Review

When the head of a government institution intends to disclose business-related information, the *Access to Information Act* requires that those who could be affected by the disclosure, and can reasonably be located, be notified in writing within a fixed period of time. As the Committee noted, this can be

difficult when many third parties are involved or are located outside Canada. To overcome this difficulty, the government will amend the *Access to Information Act* as the Committee suggested to allow the notice to be given by other means such as advertisements in newspapers and trade journals.

The legislation provides an independent, two-tiered system of review. The first level of review is the Information or Privacy Commissioner. If an institution fails to meet the deadline set by the legislation for the disclosure of information, the individual requesting access has the right to file a complaint with the appropriate Commissioner. Some institutions already advise requesters of this right. The new Treasury Board *Policy Guide* will require that all requesters be advised of their rights under the legislation.

The second level of review is the court. According to the legislation, a decision to refuse access to information is subject to review by the court. Under the *Access to Information Act*, a decision to disclose business-related information is also subject to review by the court. The government institution which refused access to a requester must justify its decision before the court. However, the *Access to Information Act* is silent if a third party is before the court seeking the review of an institution's decision to disclose its business-related information. Given the purpose of the Act, it seems appropriate that whoever seeks to withhold information should bear the burden of demonstrating to the court why the information should be withheld. The government will therefore amend the *Access to Information Act* to include a provision placing the burden of proof on the third party challenging a proposed disclosure.

Time Limits

The legislation prescribes time limits for certain activities. Time limits for the disclosure of information are imposed on

government institutions under both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. Time limits for requesting court review of decisions are imposed on requesters under both Acts and on third parties under the *Access to Information Act*. Time limits are also imposed on third parties to make representations concerning the intended disclosure of business-related information under the *Access to Information Act*. The government believes that these time limits are reasonable and should not be changed without evidence that the administration of the legislation would be improved.

The Committee also recommended that a time limit be imposed on the length of the investigations conducted by the offices of the Information and Privacy Commissioner. The Privacy Commissioner has pointed out that the imposition of time limits on investigations could interfere with the ability to mediate settlements to complaints. The Information Commissioner indicated that these time limits might create practical difficulties for complainants who wish to go to court before an investigation is completed. The government believes that these implications outweigh any benefit to be derived from the implementation of this recommendation.

Expanding Access

The legislation covers the government institutions listed in the schedule of the Act. If a department, ministry, body or office is not listed, the legislation does not apply to it. The Committee has recommended that the current schedule be replaced with one which would list those institutions which the legislation does not cover. The government disagrees with this recommendation. Currently, the institutions which are covered can be determined with relative ease by reference to the schedule. If covered institutions were no longer listed, it would be more difficult, particularly in the case of lesser known institutions, to know what exactly was covered. The

government believes that the result of this proposal would be to complicate rather than simplify the legislation's administration, a result which would clearly be undesirable.

The Committee also recommended that the coverage of the *Access to Information Act* be extended to Crown corporations and their wholly-owned subsidiaries, as well as administrative tribunals, parliamentary bodies and offices and organizations controlled by the government through the appointment of directors. The government will review this proposal. In deciding what will be covered by the *Access to Information Act*, the government will be guided by the need for openness to promote government accountability, the role of the institution involved and the need to ensure that any extension of the Act will be in the public interest.

Exemptions

In any access to information model, it is necessary to reach a balance between various competing interests. On one hand, government is accountable to people who must have an insight into the government's activities and functions to be able to assess it. On the other, there is a need for confidentiality in many matters in which the government is involved. This need for confidentiality is recognized by the exemptions in the *Access to Information Act* and *Privacy Act*. These exemptions protect sensitive information relating to vital interests such as national defence and security, law enforcement and the management of the economy. They also protect individual interests in personal and business-related information. They protect the public interest in the effective operation of government. The recognition afforded the need for confidentiality by these exemptions is not unique; a review of the freedom of information legislation in other jurisdictions indicates that, there too, exemptions are provided in connection with these interests.

The government believes that generally the nature and scope of the current exemptions to the disclosure of information reflect a good balance. In specific instances, however, the government believes it is necessary to review the balance reflected by an exemption to ensure that competing interests are reconciled to the greatest extent possible. In the context of this review, the government will consider the recommendations concerning the exemptions relating to international affairs, national defence and security, federal-provincial relations and solicitor-client privilege.

The Committee recommended that the exemptions currently listed in the *Access to Information Act* and *Privacy Act* become discretionary and allow information to be withheld only if disclosure would reasonably result in a significant injury. The government cannot agree with this recommendation. Its implementation could harm unjustifiably those interests which must be protected. The government cannot agree that even an injury that does not qualify as "significant" can be justified in the case of vital state interests such as national defence and security, law enforcement or the management of the economy. Nor does the government believe that individual Canadians would agree to a reduction in the privacy protection currently provided by the *Access to Information Act* and *Privacy Act* in order to let other individuals have access as a matter of right to their personal information.

The concept of significant injury also increases uncertainty about what information is or is not exempt. It is often a complex task to identify the reasonable likelihood of an injury. The significant injury concept would require even further refinement — an assessment of the degree of the injury. The resulting uncertainty could increase the risk that sensitive information which should be protected would be disclosed. It could cause an increase in the number of complaints to the Commissioners and applications to the

court. Finally, the application of exemptions based on a significant injury test would be more time consuming and could result in processing delays. Results such as these would be counterproductive to the efficient and effective operation of the legislation, a goal to which the government is committed.

The Committee made recommendations concerning specific exemptions. One recommendation relates to the exemption of information provided to the government in confidence by other governments. Generally speaking, this information, like personal information and confidential business information, belongs to others. It is currently subject to a mandatory exemption and cannot be disclosed.

Governments share sensitive information. Its sensitive nature requires that this information be afforded absolute protection. The willingness of other governments to continue to share their information with Canada would likely be adversely affected by the lesser degree of protection which would be given if these recommendations were implemented. As a result, the government's ability to govern would be hampered. Any interruption in the flow of information in the area of law enforcement, national defence and security could be particularly harmful.

The Committee also recommended that a government which provides information in confidence to the Government of Canada be given the opportunity to argue in court against the disclosure of such information. It is doubtful that offering foreign governments an opportunity to argue against the disclosure of their information in a Canadian court would be seen by them as providing sufficient protection for their sensitive information. In view of this, the government has concluded that the current level of protection should remain. However, as the Committee recommended, the government will move to extend protection to component elements of foreign states and to institutions of native self-government.

Cabinet Confidences

Under the current definition, Cabinet confidences which are less than 20 years old fall outside the scope of the *Access to Information Act* and *Privacy Act*, and the right of access is therefore not applicable. The Committee recomended that Cabinet confidences be more narrowly defined, brought under the legislation and be subject to protection by an exemption for 15 years. These recommendations would impinge on Cabinet confidentiality and undermine the Parliamentary convention of collective ministerial responsibility. According to this convention, all members of the Cabinet, regardless of their personal opinions, are equally responsible for the decisions of Cabinet. To maintain the Parliamentary convention and to allow members of the Cabinet to have a full and frank discussion of issues, Cabinet deliberations must be confidential. The government must therefore reject the proposals concerning Cabinet confidences.

Access and the Deliberative Process

The Committee also recommended that the exemption relating to the deliberative process within departments be changed. Currently, advice and recommendations which are less than 20 years old are protected by exemption. Accounts of consultations and deliberations involving a Minister, a member of a Minister's staff or government officials, and certain plans and positions are also protected. The Committee's recommendation would narrow the exemption's protection to advice and recommendations at the political level which are less than 10 years old.

Traditionally, Ministers have been responsible for their decisions and those of their departments. While the Ontario Commission on Freedom of Information and Privacy considered that this covention of ministerial responsibility

was evolving, the government believes that, nonetheless, it remains an important concept. If this is to continue to be the case, the confidential relationship between Ministers and public servants must remain intact. If, however, the Committee's recommendation was accepted, the nature of this relationship would change fundmentally. The government does not therefore believe it would be appropriate to implement the recommendation.

The Existence of Records

Both Acts authorize the head of an institution to refuse to indicate whether the record or information to which access has been requested exists. This authority can be exercised in conjunction with any exemption. Revealing the existence of a record or information can by itself disclose information to a requester. In some cases, particularly in the security and law enforcement areas, this disclosure could be harmful. However, the government does not believe that this authority is required in connection with all exemptions and will therefore move to restrict it.

Section 24 and Exempt Banks

Unless the government offers an assurance of confidentiality, much of the information it requires would not be forthcoming in the quantity and quality required. The need to offer such assurance and to treat the information accordingly is reflected in the exemption provided by section 24 of the *Access to Information Act*. It is also reflected in the concept of exempt banks in section 18 of the *Privacy Act*. Although the government revoked 15 of the 20 existing exempt banks because of concerns about their validity, it believes that some form of protection, like that offered by section 18 and 24, continues to be required. However, as these provisions may

not be the only means to do so, the government will explore other options to determine how this can best be done.

Product and Environmental Testing

The government recognizes that, in certain instances, an overriding public interest requires the disclosure of information in its possession. The exemption for third party business-related information does not apply to product or environmental testing done by the government other than on a fee for service basis. In order that the government be placed in the same position as third parties, it will make amendments to facilitate access to the results of product or environmental testing done by the government in respect of its own activities.

Public Interest Disclosure

Much of the information obtained from business may be confidential in nature and requires appropriate safeguards against unauthorized disclosure. The government is committed to ensuring that confidential business information is protected. However, this information should not be protected in circumstances where public health, public safety or protection of the environment are at stake. Therefore, the government will move to ensure that, like the other third party business-related information, trade secrets will be subject to disclosure when required by the public interest in health, safety or the environment.

Definition of Trade Secrets

A uniform definition of the term "trade secrets" has been proposed for use in the *Criminal Code* and provincial legislation dealing with the protection of trade secrets. If this uniform definition were adopted for these other purposes, the

government would consider its application to the *Access to Information Act* as well.

Costs of Operation

While Canadians are often interested in the information which the government holds, the provision of this information is not without its costs. Processing an access request provides a benefit to the requester at the expense of the taxpayer. The total recorded costs of responding to access requests during the period July 1, 1983 to the end of March, 1987 amounted to $14 million. In practice, however, most departments have reported costs related only to activities for which fees may be assessed. Under existing legislation, fees may not be charged for shipping or for reviewing information to determine whether exemptions apply. A recent study has estimated actual costs of processing the 12,000 requests handled during this period at $34 million or $2833 per request. The total fees collected have only amounted to approximately $141,500. The amount of the fees collected appears inconsequential compared to the real cost of processing requests and could be used to argue that fees should not be collected at all; however, there remains an important principle that a fair proportion of the costs incurred be passed along to the user.

Fees

The government is in agreement with the Committee's observations that some changes are clearly required to the current fee structure. The government will therefore base the assessment of photocopying fees and other reproduction services on market-rate criteria, as the Committee recommends. The government also agrees to establish criteria for the waiver of fees which can be applied in a fair and consistent manner by all government institutions. These will be

set out in the *Policy Guide* and will take into account matters such as whether the dissemination of the record will benefit public health, safety or the protection of the environment.

The government also recognizes the principle that it should not collect fees from applicants where the cost of collection exceeds the revenues derived. This will be reflected in the new fee policy which the government will be developing. This policy will be based on the following:

- the application fee will be eliminated;
- free service for each request for search and preparation time or equivalent services within the zone where it is not economical for the government to recover a fee. Otherwise, fees will be assessed;
- there will continue to be no charge for reviewing material for exemptions or for shipping; and
- subject to the above, fees will be assessed on the basis of the real costs for processing requests.

No Fees under the Privacy Act

The government is placed in a special position of trust and accountability for the information that it holds about individuals. For this reason, it has not created a fee schedule nor assessed any fees for requests made under the *Privacy Act*. The provisions now contained in the Act for the assessment of fees will be eliminated.

Trivial or Frivolous and Disruptive Requests

As the Committee noted with respect to the *Access to Information Act*, once a requester pays the application fee and any necessary deposit, a government institution must proceed with even the most frivolous request. Experience has also indicated that the scope of many requests requires that

considerable time and effort be expended through an institution to process them.

The government does not believe that requests which are trivial or frivolous should be condoned. Requests for trivial information will not facilitate either government accountability or public participation in the government's decision-making process. Frivolous or vexatious requests abuse the right of access provided by the *Access to Information Act*. Nor does the government believe that processing of requests should be permitted to result in an unreasonable diversion of resources from an institution's other operations or to interfere unreasonably with the ability of Ministers to perform their functions. The government will therefore be considering amendments to the *Access to Information Act* to address these matters.

Role of the Commissioner

The current role of the commissioner is that of an ombudsman, who mediates, rather than imposes, a solution to complaints. Several recommendations have been made which would change this. It has been proposed that the Information Commissioner be authorized to make binding decisions on all issues arising under the legislation other than disclosure. The Information Commissioner has expressed concern to the Committee about this mediation role if the authority is given to make binding orders on subsidiary issues. The government shares this concern. It believes that the public interest would be better served if the role of the commissioner remained unchanged. This is also the case in respect of the suggestion that the offices of the Commissioners cease to share administrative services.

The Committee also recommended that the Information Commissioner be authorized to conduct audits on the

operation of the Act. The audit power to be expressly conferred on the Privacy Commissioner relates to matters such as the collection, use and disclosure of personal information as well as its retention and disposal. The Information Commissioner has no equivalent responsibility in connection with other types of government information. Furthermore, as the Information Commissioner has pointed out to the Committee, the power to investigate complaints makes it unnecessary to have general audit authority as well. In view of this, the government will not amend the *Access to Information Act* expressly to authorize the Information Commissioner to conduct audits.

Role of the Court

The Committee recommended that there be one standard of review for decisions exempting information from disclosure rather than two as is now the case. Under the general power given to the court by the legislation, the court can order the disclosure of information when it concludes on the basis of the evidence before it that the government is not authorized to withhold the information. However, the legislation sets a different standard for certain exemptions such as those relating to federal-provincial relations, international affairs, defence and security, law enforcement and the management of the economy. This distinction is based on the fact that these are all matters for which Ministers are responsible to Parliament. To recognize this, the legislation provides that the court cannot overturn the decision of a Minister to withhold information where the Minister had reasonable grounds for so doing. If there was only one standard of review, this important distinction would be lost.

The Committee also recommended that the court be able to substitute its decision for that of the Minister in all cases. It is currently recognized by the court that it cannot exercise the

discretion to disclose or withhold information vested in the heads of government institutions by the discretionary exemptions. If these recommendations were adopted, this would no longer be the case.

These recommendations could have significant implications for the traditional principles of ministerial responsibility and accountability. These implications lead the government to conclude that the current balance between the role of Ministers and the courts is more compatible with these principles. It will not therefore move to implement these recommendations.

Conclusion

The government is committed to strengthening and improving public access to information collected, created or compiled by federal institutions. Such access assists in debate on national issues, in the formation of policy and in explaining government decisions. This principle of access must be weighed against the equally vital requirement to protect some information from disclosure. In the government's view, the *Privacy Act* and the *Access to Information Act* meet, for the most part, this difficult requirement. There is room for legislative amendment but the greatest need is for government leadership to incorporate the principles underlying access to information into the practice of public administration at the federal level in Canada. The government will act to ensure that this occurs.

III. PLAN OF ACTION

The government is committed to act on the issues it has identified. This section sets out the government's plan of action.

As the response indicates, the government believes that action should focus initially on administrative measures. The government will therefore act in accordance with the following timetable to improve what already exists and to introduce new measures in order to address certain issues.

To improve existing measures the government:

1. is now implementing changes to its *Security Policy* which will strengthen the protection it provides for personal information;
2. will develop a package to train and educate government employees on their responsibilities under the *Access to Information Act* and *Privacy Act* by the spring of 1988;
3. will conduct an ongoing program of workshops for the coordinators to address problems arising under the legislation and will
   a) complete the revised statement of requirements and duties for coordinators by the end of the year,
   b) complete the specialized training package for coordinators by the spring of 1988, and
   c) transform the *Interim Policy Guide* into a complete and permanent guide by the winter of 1988.

For new initiatives, the government will

1. begin immediately the process of adding those Crown corporations to be included in the existing schedule to the *Privacy Act* by the means currently available;
2. begin immediately to take the steps necessary to extend the right of access under both Acts.

3. take immediate steps to establish the *Access Register* and *Personal Information Index* as a data base and make it available in machine readable form;
4. issue its policy on the use of the SIN within government institutions by the winter of 1987;
5. issue its data matching policy by the winter of 1987;
6. issue a policy by the winter of 1987 concerning informal access by government employees to their personnel records;
7. issue its policy on the management of government information holdings by the spring of 1988;
8. issue directives by the spring of 1988 concerning
   a) consultation with the Privacy Commissioner on initiatives raising data protection issues,
   b) notification of the Privacy Commissioner with respect to consistent uses not yet published in the *Personal Information Index*,
   c) the availability of lists of records formerly disclosed under the *Access to Information Act*, and
   d) notification of applicants where a government institution fails to meet the disclosure deadlines set by the legislation to advise them of their right of complaint;
9. issue a directive under the *Access to Information Act* concerning the waiver of fees by the fall of 1988;
10. prepare a consolidated annual report with respect to the fiscal year 1987-88 by the fall of 1988; and
11. have its public awareness program in place by the winter of 1988.

In order to address the other issues on which the government will be taking action, legislation will be required. For example, it will be necessary to amend the *Privacy Act* to extend its coverage to certain functions of institutions like the CBC. The need for such partial coverage was recognized by the Committee. Partial coverage could also be appropriate in the case of the courts and like bodies which have their own well established procedures relating to the disclosure of information. An amendment would also be required to extend the right of access under the *Access to Information Act* to unincorporated entities such as associations.

The government will move on these and other amendments by the fall of 1988. This will permit the government to focus its energies in these areas initially on the administrative initiatives which it believes will, in the short term, best serve to improve the effectiveness of both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*.

Accès et renseignements personnels

LES PROCHAINES ÉTAPES

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Distribué par

Communications et Affaires publiques
Ministère de la Justice Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

(613) 957-4222

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. J2-73/1987
ISBN 0-662-55472-8

Imprimé au Canada

JUS-P-408

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	vii
I. Protection des renseignements personnels	3
II. Accès à l'information	33
III. Mise en œuvre	61

INTRODUCTION

Le gouvernement est heureux de déposer sa réponse au rapport du Comité permanent de la justice et du solliciteur général, intitulé: *Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels.*

Le gouvernement accueille avec plaisir le rapport du Comité sur les dispositions et l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui constitue le premier examen statutaire de ce genre.

Demande

Les gouvernements modernes ont besoin d'information pour élaborer des politiques et administrer des programmes. Même si la majeure partie de cette information émane de l'intérieur du gouvernement, une grande partie provient également de l'extérieur. Les renseignements peuvent être donnés volontairement aux fins d'un avantage quelconque, par exemple pour recevoir les allocations familiales ou les prestations de sécurité de la vieillesse. Dans d'autres cas, ils sont requis par la loi. Ou, encore, comme dans le domaine du respect de la loi, ils visent l'avancement d'intérêts communs. Le gouvernement est, au Canada, comme dans tous les autres pays modernes industrialisés, devenu plus complexe. Ses responsabilités sont devenues plus importantes et ses pouvoirs et son influence se font sentir davantage directement dans la vie des citoyens. Pour ces motifs, l'obligation de rendre compte revêt une importance croissante et il importe que l'on s'efforce constamment de rendre plus accessibles au public les renseignements sur les activités du gouvernement.

Renseignements personnels: préoccupations actuelles et futures

On s'inquiète spécialement de l'évolution rapide de la technologie d'information qui permet une administration plus efficace et productive des programmes du gouvernement, mais qui crée également des risques éventuels d'abus dans le retrait, le partage et la fusion des données personnelles que l'on utilise à des fins largement incompatibles avec celles auxquelles elles ont été recueillies à l'origine. Les Canadiens doivent être assurés que les renseignements personnels recueillis ou compilés par des institutions fédérales sont exacts et pertinents et qu'ils ne seront pas employés ou communiqués à tort à d'autres personnes ou organisations.

Engagement à l'égard des objectifs

L'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a eu lieu après une décennie d'importants débats publics sur la nécessité croissante d'un accès accru aux renseignements du gouvernement et le besoin concomitant de protection des renseignements personnels. Ces débats portaient sur trois objectifs fondamentaux: accroître la participation aux activités du gouvernement, assurer l'équité dans la prise de décisions du gouvernement et, surtout, assurer une protection adéquate des renseignements personnels que les particuliers révèlent au gouvernement.

La réalisation de ces objectifs a préoccupé et continue de préoccuper le gouvernement de diverses façons.

Réforme parlementaire

La réforme des règlements du Parlement et des comités parlementaires par le présent gouvernement a facilité

l'examen et le débat concernant les questions d'intérêt national. Notons tout particulièrement que les députés participent davantage à l'activité gouvernementale, à l'étude des questions législatives et à la formulation de recommandations en cette matière. Ces modifications, conjuguées à la plus grande importance accordée aux affaires émanant des députés d'arrière-banc et à l'examen des nominations effectuées par décret, ont modifié l'équilibre entre le gouvernement et la Chambre des communes en favorisant davantage l'examen et les commentaires concernant les questions d'intérêt public importantes.

Réforme réglementaire

Suite à l'engagement fondamental du gouvernement d'appliquer les critères de transparence, d'équité, d'efficience et d'imputabilité, une réforme du processus de réglementation a été enclenchée en 1986. Les Canadiens sont tenus au courant de ses initiatives en matière de réglementation, dans le cadre du Code d'équité en la matière. Ce Code vise à permettre aux Canadiens d'être informés des décisions touchant la réglementation et de participer aux décisions en cette matière ainsi que de leur offrir une base à partir de laquelle ils peuvent juger la performance du gouvernement à ce chapitre.

Réforme et examen des politiques

En juin 1986, une nouvelle politique en matière de sécurité était mise en oeuvre par le gouvernement afin de limiter l'application des cotes de sécurité aux questions de défense nationale, aux enquêtes relatives aux affaires constituant une menace pour la sécurité du Canada, aux affaires internationales et aux questions économiques d'une importance vitale pour le Canada. Le nouveau système permet également de reconnaître la nécessité de mieux protéger les renseignements personnels. En avril 1986, le gouvernement publiait une

politique sur la collecte de renseignements et la recherche d'opinion publique qui imposait des contrôles sur la collecte de renseignements auprès du public dans le but de s'assurer que seulement les renseignements pertinents soient recueillis et que le public soit informé de leur utilisation. En outre, le gouvernement est actuellement en train d'examiner les modalités de diffusion de l'information au public de façon à la communiquer de la manière la plus simple et la plus commode possible.

Accès à l'information et protection des renseignements personnels : Les prochaines étapes

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue la base des activités du gouvernement en matière de protection des renseignements personnels. Au contraire, la *Loi sur l'accès à l'information* s'ajoute aux autres moyens traditionnels permettant au public d'avoir accès aux renseignements recueillis par le gouvernement. Selon le gouvernement, ces lois établissent dans l'ensemble un juste équilibre, mais que de plus grands efforts doivent être faits pour améliorer l'administration de ces deux lois.

L'examen effectué par le Comité a permis la tenue de consultations et de débats publics de grande valeur, en plus d'appuyer l'examen gouvernemental, trois ans après l'entrée en vigueur de ces lois. Le rapport du Comité constitue une base efficace à partir de laquelle on pourra examiner la nécessité de modifier ces lois et la façon de les appliquer. Le gouvernement reconnaît la contribution du Comité et appuie les recommandations visant tout particulièrement à assurer un contrôle continu de la part du Parlement, y compris un autre examen, à l'égard de cette législation importante; toutefois, il estime que le Comité doit lui-même déterminer son propre ordre du jour en ce qui a trait à l'organisation des audiences.

Le Comité a ainsi pu connaître l'opinion de particuliers, d'organismes, de compagnies, d'associations et de ministères et d'organismes fédéraux qui manifestent tous un intérêt à l'égard de nombreux points soulevés dans *Une question à deux volets*. Les divers points de vue présentés offrent une perspective importante à l'égard des deux lois et ils ont tous été soigneusement examinés dans le cadre de l'élaboration de cette réponse. À cet égard, le gouvernement procédera à l'adoption de nouvelles politiques et prendra les mesures administratives nécessaires afin d'élargir l'accès du public aux renseignements et de protéger davantage les renseignements personnels. Le gouvernement apportera certaines modifications en vue d'améliorer et de clarifier les textes législatifs.

Toutefois, comme nous le verrons dans le présent document, il reste un certain nombre de questions découlant des recommadations formulées par le Comité qui ont des répercussions importantes non seulement sur le gouvernement fédéral mais aussi sur les gouvernements provinciaux, les administrations municipales et le secteur privé. Il faudra plus de temps pour évaluer l'incidence de ces recommandations et consulter les parties concernées avant que puissent être déposées des dispositions législatives. Dans certains domaines, le gouvernement en est arrivé à la conclusion que l'exécution des recommandations du Comité, dans leur formulation actuelle, serait préjudiciable à l'intérêt public ou aux droits des particuliers et que ces recommandations ne devaient donc pas être mises en oeuvre.

I. PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Répercussions de l'informatique

Le gouvernement s'intéresse particulièrement à ce que soient mieux protégés les renseignements personnels que les particuliers ont confiés à des institutions fédérales. C'est là une question qui préoccupe particulièrement tous les Canadiens. Cette préoccupation est intensifiée par l'avènement de la nouvelle technologie informatique qui permet une accumulation et un échange rapides de renseignements personnels sur un grand nombre de personnes. Le Conseil des sciences du Canada a, dans une importante étude intitulée: *Le grand dérangement: À l'aube de la société d'information*, examiné les craintes de nombreux Canadiens à l'égard du fait que les ordinateurs constituent une menace grave pour la vie privée. D'autres commentateurs et groupes de recherche ont soulevé des préoccupations similaires lors de divers forums, y compris les comités parlementaires.

Le droit à la protection des renseignements personnels

Le gouvernement reconnaît l'importance fondamentale de la vie privée pour les Canadiens. L'article 8 de la *Charte des droits et libertés* offre une protection fondamentale aux particuliers contre toute intrusion injustifiée de l'État dans leur vie privée. Cet article dispose que: «Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives». Le gouvernement a soutenu cette protection par l'adoption, en 1985, de la *Loi de modification législative (Charte canadienne des droits et libertés)*. Afin de protéger la vie privée des particuliers, on a modifié la législation conférant le pouvoir d'entrée dans des lieux, y compris la résidence privée sans mandat aux fins d'une inspection ou d'une perquisition, pour que soit exigée l'obtention d'un mandat autorisant l'entrée.

Comme l'a fait ressortir le Comité, la protection de la vie privée va au-delà de la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives et comprend aussi la protection contre la surveillance électronique, l'utilisation du détecteur de mensonge et des analyses d'urine. Le gouvernement est d'avis que la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à l'instar de lois similaires dans d'autres pays, devrait viser la protection des données et réglementer la collecte, l'utilisation et la divulgation de renseignements sur les particuliers, qu'ont permis d'obtenir ces méthodes de surveillance et ces tests. Toutefois, le gouvernement examinera les activités relatives à la surveillance et aux tests dans le but de déterminer si des mesures s'imposent.

Une autre de ses préoccupations est le détournement de renseignements personnels. Le gouvernement a créé certaines infractions en vertu de la *Loi de 1985 modifiant le code pénal* dans le but de préserver des systèmes et des services informatiques. Ces infractions qui visent à décourager les activités menaçant cette intégrité offriront également une protection contre le détournement des données informatisées, y compris les renseignements personnels.

Loi sur la protection des renseignements personnels: élément central

Le code des pratiques équitables en matière d'information que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* renferme régit la collecte, l'utilisation, la divulgation, la conservation et le retrait des renseignements personnels, quel que soit le support utilisé (qu'il s'agisse de lettres, d'un ruban ou d'un disque d'ordinateur ou encore d'un disque optique). Le gouvernement estime que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a bien réussi à protéger les renseignements personnels sous le contrôle des institutions fédérales et devrait continuer de jouer ce rôle très important.

Le Comité a fait ressortir que cette Loi pourrait être améliorée. Le gouvernement reconnaît que l'on pourrait modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin de la rendre plus efficace sur le plan de la protection des données. Sa modification lui permettrait de demeurer à l'avant-garde pour ce qui est des questions concernant la protection des renseignements personnels et de l'établissement de normes en vue d'exercer un contrôle efficace sur la collecte, l'utilisation et la divulgation de renseignements par les institutions gouvernementales.

Numéro d'assurance sociale (NAS)

Le public a exprimé de nombreuses préoccupations relativement à l'utilisation du numéro d'assurance sociale. Le gouvernement est d'accord avec la conclusion du Comité: «Les nombreuses façons dont sont utilisés les numéros d'assurance sociale aujourd'hui préoccupent beaucoup de Canadiens. Ce numéro d'identification est si important et si spécial, et il montre si bien à quel point il est indispensable d'assurer la protection des renseignements personnels, qu'il appelle des mesures de contrôle de son utilisation.» C'est peut-être le rôle symbolique du NAS comme numéro d'identification universel possible qui est le plus troublant. A l'origine, ce numéro devait servir au gouvernement fédéral dans le cadre de l'application de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et du *Régime de pensions du Canada*. Son utilisation s'est répandue avec les années. Sa production est maintenant exigée en vertu des lois et du règlement suivants: *Loi de l'impôt sur le revenu*, *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, *Loi de 1973 sur les allocations familiales*, *Loi sur la taxe d'accise*, *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, *Loi électorale du Canada*, *Loi sur la Commission canadienne du blé* et *Règlement sur la surveillance des hippodromes*. L'utilisation du NAS est aussi très répandue au Canada dans les secteurs public et privé.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a effectué en 1980 une importante étude sur l'utilisation du NAS. D'après cette étude, bien qu'il serve principalement comme un simple moyen d'identification, ce numéro peut faciliter le couplage ou l'interconnexion de données personnelles émanant de diverses sources. La technologie informatique est maintenant tellement avancée que l'on n'a plus besoin du NAS aux fins du couplage ou de l'interconnexion de données. Ceci peut être fait au moyen d'une combinaison de données comme le nom, la date de naissance et d'autres caractéristiques, par exemple, la couleur des yeux.

Néanmoins, le gouvernement reconnaît également la validité de certaines préoccupations concernant l'utilisation éventuelle du NAS comme numéro d'identification universel. Le gouvernement estime que les Canadiens ne veulent pas un numéro d'identification universel et prendra les mesures qui s'imposent pour empêcher que cela ne se produise. Dans l'immédiat, le gouvernement commencera par mettre de l'ordre dans ses affaires. Les numéros d'identification, comme le NAS, sont déjà inclus dans la définition de «renseignements personnels» dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par conséquent, le gouvernement établira sous peu une politique visant les fins suivantes:

- indiquer clairement au public les lois et règlements aux termes desquels il est obligatoire de fournir le NAS;
- interdire de nouvelles cueillettes ou utilisations du NAS à des fins administratives, sans l'autorisation expresse du Parlement, sauf dans les cas autorisés par une loi ou un règlement déjà existant;
- exiger que soient examinées les pratiques actuelles en matière de collecte, d'utilisation et de divulgation du NAS par les institutions fédérales de façon à s'assurer que la collecte du numéro a un lien direct avec un programme ou

une activité du gouvernement, comme le prévoit l'article 4 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;

- exiger que les institutions gouvernementales fassent approuver d'ici le 28 avril 1988 toutes les utilisations administratives du NAS, qui satisfont aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* mais qui ne sont pas autorisées par une loi ou un règlement, et qu'elles expliquent pourquoi les avantages de l'utilisation du NAS l'emportent clairement sur les considérations de protection des renseignements personnels, qui visent à restreindre leur collecte et leur utilisation;
- faire connaître clairement au public les utilisations du NAS approuvées par le Conseil du Trésor;
- prévoir qu'il ne peut être refusé à quiconque un droit, un avantage ou un privilège et qu'il ne peut être imposé de peine à une personne qui refuse de fournir à une institution fédérale son NAS, à moins que la communication en soit exigée aux fins de la divulgation des programmes et des activités susmentionnées;
- dans le cas où une institution fédérale demande à une personne de fournir son NAS, exiger qu'elle lui précise pour quelle fin elle le requiert, si la collecte du numéro est exigée par une loi ou si elle est volontaire et enfin si la personne en question se verra refuser un droit, un avantage ou un privilège ou imposer une peine en cas de refus;
- exiger que les institutions fédérales publient dans le *Répertoire de renseignements personnels* l'autorité en vertu de laquelle elles peuvent recueillir le NAS ainsi que les fins auxquelles il est utilisé.

Le gouvernement examinera également la loi afin d'y insérer ces principes à long terme.

Lorsqu'il aura réglé l'utilisation qu'il fait du NAS, le gouvernement s'efforcera d'imposer des contrôles similaires au reste du secteur public et du secteur privé. Cette initiative

sera examinée dans le cadre des négociations visant à obtenir l'adhésion aux lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) destinées à protéger la confidentialité et les libertés individuelles pour ce qui est des renseignements personnels. S'il ne peut parvenir à des ententes satisfaisantes, le gouvernement examinera l'adoption de mesures législatives visant à réglementer la collecte et l'utilisation du NAS, y compris, au besoin, des modifications du *Code criminel* pour qu'il soit interdit de demander un NAS, sauf dans les cas autorisés par la loi.

Couplage des données

Le couplage et l'interconnexion de données sont une menace réelle à la vie privée des citoyens. Cette menace s'est sensiblement accrue à cause du traitement informatisé des données. Afin de déterminer s'il existe des usages abusifs dans ce domaine, le gouvernement a entrepris une enquête sur les activités de couplage pour des fins administratives au sein de douze institutions fédérales qui possèdent des fichiers considérables de renseignements personnels. Le président du Conseil du Trésor a remis les résultats de cette étude au Comité. En voici les conclusions:

- les institutions fédérales se livrent couramment au couplage de données; toutefois, dans la majorité des cas, elles respectent les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en matière d'utilisation et de divulgation de données;
- les institutions fédérales omettent toutefois de donner suffisamment de détails sur les dispositions de la Loi qui autorisent ces couplages et de bien décrire ceux-ci pour que le public soit bien informé et ait l'occasion de déposer des plaintes.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a également exprimé ses préoccupations à ce sujet dans son rapport annuel

de 1985-1986 présenté au Parlement. En effet, dans ce rapport, le Commissaire a précisé que le couplage de renseignements personnels de diverses sources au moyen d'un ordinateur contreviendrait à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à moins que le couplage constitue l'une des fins pour lesquelles les renseignements sont recueillis ou soit conforme à l'objet pour lequel ils ont été recueillis.

Le gouvernement croit que les dispositions actuelles de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constituent une autorisation suffisante pour réglementer le couplage et l'interconnexion de données. Il prendra toutefois des mesures immédiates visant l'établissement de directives qui permettront de contrôler ces activités. Cette politique renfermera les exigences suivantes:

- tous les couplages et interconnexions de renseignements personnels utilisés à des fins administratives devront être effectués conformément aux dispositions régissant la collecte, l'utilisation, la divulgation, la conservation et la destruction des renseignements personnels prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- le responsable d'une institution fédérale ou son délégué devra attester que les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été respectées dans chaque cas;
- avant de procéder au couplage ou à l'interconnexion de données à des fins administratives, chaque institution concernée devra effectuer une évaluation des coûts et bénéfices de ces pratiques et en comparer les avantages et les inconvénients en analysant la menace que risque de constituer ces pratiques sur la vie privée des intéressés;
- avant de mettre en place un programme de couplage ou d'interconnexion de données, l'institution fédérale devra donner un préavis de soixante jours au Commissaire à la protection de la vie privée qui peut alors recommander que

l'institution ne procède pas à ce couplage ou informer le public qu'on est sur le point de procéder à un couplage;

- l'institution fédérale devra faire un renvoi explicite à toutes ses activités de couplage et d'interconnexion de données de ce type dans les descriptions de fichiers figurant dans le *Répertoire de renseignements personnels*.

La mise en oeuvre de ces contrôles permettra de régir les pratiques de couplage et d'interconnexion de données au sein des institutions fédérales. Le gouvernement reconnaît que le Commissaire à la protection de la vie privée doit continuer d'examiner les pratiques de couplage de données du gouvernement pour s'assurer que tous les programmes respectent les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Renseignements personnels et technologie de l'information

L'évolution rapide de la technologie de l'information au cours des deux dernières décennies a révolutionné les techniques de gestion des fichiers de données des institutions fédérales. Il est non seulement nécessaire de gérer les technologies à mesure qu'elles se développent mais aussi d'assurer que sont en place des mécanismes de protection de la gestion de l'information et les mécanismes de protection connexes afin de respecter les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Comité a soulevé l'importante question de la nécessité du contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs. L'avènement des micro-ordinateurs a entraîné une révolution dans le travail de bureau de l'ère moderne. En effet, ils ont permis d'améliorer la productivité dans le milieu de travail ainsi que la capacité d'exécuter efficacement les programmes du gouvernement. En outre, cette nouvelle technologie permet de

confier directement à l'utilisateur le contrôle de l'ordinateur. Cette situation présente d'importants défis sur le plan de la gestion des renseignements, tant du point de vue juridique que sur le plan des politiques. Le gouvernement a déjà entrepris une étude importante de ces répercussions par l'intermédiaire du *Groupe de travail sur l'informatique* qui a terminé son travail en juin 1985. Le gouvernement croit que d'autres études de l'impact de la nouvelle technologie et de la croissance rapide du traitement de banques des renseignements ne sont pas nécessaires présentement. C'est plutôt le temps d'agir.

Gestion de l'information

Le Conseil du Trésor a répondu aux besoins créés par la nouvelle technologie de l'information en établissant une Division de la gestion de l'information au sein de la Direction de la politique administrative du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor a approuvé un plan d'action pour le Secrétariat, intitulé *Aperçu de la politique de gestion de l'information: orientation stratégique en matière de gestion de la technologie de l'information dans le gouvernement fédéral*. Cette stratégie vise principalement à gérer toutes les ressources ayant trait à l'information au sein des institutions à l'intérieur d'un cadre global et uniforme. Cela signifie que les exigences en matière de collecte, de divulgation, d'utilisation, de conservation, de retrait et de sécurité des renseignements, ainsi que des politiques relatives à la gestion de la technologie de l'information seront uniformes et respecteront les objectifs établis et les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Afin de répondre à cette préoccupation, le Conseil du Trésor a récemment approuvé une série de principes qui constitueront la base d'une politique visant la gestion des fichiers de renseignements du gouvernement. Ces principes qui nécessi-

tent l'application de principes communs de gestion, quel que soit le support utilisé (papier, microfiche, ruban d'ordinateur ou disque optique). Les institutions fédérales devront établir une stratégie coordonnée et exhaustive de gestion des renseignements et exercer un véritable contrôle sur ces fichiers de la façon suivante:

- établir et tenir à jour un répertoire décrivant, au moyen d'un système d'appellations communes, les renseignements conservés par une institution et permettant le retrait et l'utilisation des données;

- désigner un haut fonctionnaire dans chaque institution fédérale afin de créer un point central de gestion des fichiers d'information et rendre compte de l'application des dispositions juridiques comme celles prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la création et de la mise à jour du répertoire;

- veiller à ce que les renseignements soient conservés et retirés de la façon courante prévue dans la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, et s'assurer en même temps que l'on conserve les renseignements d'une valeur historique durable.

Cette politique permettra également d'assurer que les exigences concernant la collecte, l'utilisation et la divulgation de renseignements personnels, prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sont fermement incorporées dans les politiques régissant l'acquisition de nouvelles technologies d'information. Le gouvernement est persuadé que l'on s'assure ainsi que l'obligation de rendre compte sera respectée, sans pour autant faire obstacle à un accroissement de la productivité dans la fonction publique ou à une amélioration du service offert au public. Le gouvernement continuera de suivre l'évolution de ces nouveaux développements et d'adapter les exigences de nature législa-

tive et de politique afin de tenir compte de la révolution de l'information.

Contrôle des demandes de renseignements personnels

Une façon importante de protéger la vie privée des Canadiens est d'exercer un contrôle sur les demandes de renseignements personnels. Le gouvernement a déjà pris des mesures à cet égard dans le cadre de sa politique d'avril 1986 sur la collecte de renseignements et de recherche d'opinion publique. Aux termes de cette politique, une institution fédérale ne peut entreprendre une nouvelle collecte de renseignements ou modifier sensiblement des modalités existantes en cette matière sans l'approbation de son responsable. Toute proposition de collecte de données doit être examinée par un bureau d'autorisation central exploité conjointement par Statistique Canada et appuyé par le ministère des Approvisionnements et Services. Cet examen permet ainsi d'assurer que la collecte des renseignements respectera les objectifs établis par l'institution fédérale, que des renseignements similaires n'ont pas déjà été recueillis et que la méthodologie qui sera utilisée répond aux normes découlant de la politique.

Utilisation abusive de l'information

Le fait d'avoir un accès non autorisé aux renseignements personnels, de les détruire, de les divulguer ou de gêner l'emploi de ces renseignements pourrait compromettre la protection prévue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le gouvernement a pris des mesures pour réduire cette menace. Premièrement, en vertu de la *Loi de 1985 modifiant le droit pénal*, constitue une infraction le fait pour quiconque de détruire ou de modifier des données informatiques ou encore le fait d'empêcher, d'interrompre ou de gêner l'emploi de telles données. La création de ces

infractions permet de renforcer la protection des renseignements personnels conservés dans les ordinateurs. Deuxièmement, en juin 1986, le gouvernement a procédé à une révision du système des cotes de sécurité afin que les renseignements personnels bénéficient d'une protection additionnelle. Sont maintenant en vigueur des normes gouvernementales visant le traitement physique, électronique de données et la sécurité des communications. Néanmoins, le gouvernement reconnaît que l'on pourrait renforcer les normes existantes en modifiant la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans le but d'offrir une base législative visant la protection des renseignements personnels; il déposera une modification en ce sens.

Protection de la vie privée au Canada et à l'étranger

Le gouvernement reconnaît qu'il doit faire davantage que de mettre de l'ordre dans ses propres affaires pour que la vie privée des Canadiens soit adéquatement protégée. L'adhésion du Canada aux *Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel* de l'OCDE a confirmé son engagement à l'égard de la protection de la vie privée et des libertés individuelles en ce qui concerne les données de caractère personnel. Ces Lignes directrices englobent les principes fondamentaux qui constituent un code de pratiques équitables en matière de renseignements et représentent des normes minimales au chapitre du traitement des renseignements personnels par les États membres. Les principes sont exprimés dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

En adhérant aux Lignes directrices, le Canada s'engage à prendre des mesures à l'égard de leur mise en oeuvre, ce qui peut se faire soit par l'adoption de dispositions législatives, soit en encourageant et en appuyant l'auto-réglementation.

Le gouvernement, avec la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux, a mis sur pied un groupe de travail chargé de promouvoir la protection offerte par les Lignes directrices auprès des secteurs public et privé.

Grâce à la technologie, les renseignements peuvent traverser les frontières internationales avec facilité. Ces flux transfrontières de données pourraient avoir des répercussions sur la vie privée des Canadiens. Tout comme le Comité, le gouvernement convient qu'il y a lieu d'examiner cette question et il a déjà commencé à rechercher des moyens de déterminer s'il existe un problème de ce genre. Si une telle situation survenait, le gouvernement déterminerait de quelle façon y faire face.

Protection des renseignements personnels et sociétés d'État

La portée de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'étend aux renseignements personnels détenus par les ministères, organismes et bureaux dont le nom figure dans l'annexe de la Loi. Le Comité a recommandé que cette Loi s'applique aux sociétés d'État et à leurs filiales en propriété exclusive. Vu l'importance fondamentale de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il y a de bonnes raisons pour que sa portée soit, tout comme la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, étendue à ces sociétés. Le gouvernement souscrit à la recommandation du Comité portant que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devrait s'appliquer aux sociétés d'État et prendra les mesures nécessaires pour qu'elle s'applique aux sociétés d'État et à leurs filiales en propriété exclusive, qui figurent dans le *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les sociétés en coparticipation du Canada* publié par le Conseil du Trésor. Dans le cadre de ces mesures, le gouvernement déterminera égale-

ment si la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devrait s'étendre aux tribunaux judiciaires, aux tribunaux administratifs, aux organismes parlementaires et aux bureaux et organismes que contrôle le gouvernement par la nomination d'administrateurs et déterminera la méthode à adopter pour ce faire. Actuellement, la solution est de les ajouter à la liste qui est dressée dans l'annexe de la Loi. Toutefois, ceci n'offre pas suffisamment de souplesse dans le cas de besoins exceptionnels comme ceux que le comité a reconnu à l'égard de Radio-Canada. Par conséquent, pour être en mesure de répondre adéquatement à ces besoins exceptionnels, on devra modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'offrir la souplesse requise avant de rendre applicables les textes législatifs à certaines institutions.

La question de la définition

En raison de l'objet intrinsèque de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la définition de l'expression «renseignements personnels» doit donc être la base sur laquelle cette protection est fondée. Le gouvernement croit que, en règle générale, la définition actuelle réussit à faire l'équilibre entre, d'une part, la protection de la vie privée et, d'autre part, la transparence. Actuellement, la définition donnée dans la Loi comporte de nombreux exemples de renseignements qui s'appliquent, et certains autres qui ne doivent pas être considérés comme des renseignements personnels. La longueur et la complexité de cette définition peut occasionnellement susciter des difficultés, mais le gouvernement croit qu'elle constitue toujours une façon pratique d'aborder la question. Cependant, il envisagera certaines modifications d'ordre technique visant à clarifier la définition. Par exemple, on y précisera que les renseignements délicats touchant les employés, comme les déclarations

relatives à l'équité en matière d'emploi ou aux conflits d'intérêts et les évaluations de rendement, doivent être traités comme des renseignements personnels et protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. On y précisera également que les renseignements concernant les licences et les permis qui ne confèrent aucun avantage financier facultatif à la personne à qui ils ont été accordés continuent d'être protégés comme étant des renseignements personnels. Afin qu'il soit possible d'avoir accès plus tôt à des renseignements d'intérêt historique, le gouvernement modifiera la définition de façon à exclure de l'application de la Loi les renseignements touchant des personnes qui sont décédées depuis plus de dix ans, plutôt que vingt ans comme c'est actuellement le cas.

L'information du public et la formation des fonctionnaires

L'efficacité de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dépend de deux facteurs fondamentaux : la sensibilisation du public aux droits qu'elle accorde et la reconnaissance par les fonctionnaires de ces droits.

Sensibilisation du public

Les citoyens ne peuvent faire valoir les droits conférés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'ils n'en connaissent pas l'existence. Par conséquent, le gouvernement mettra sur pied un programme de sensibilisation du public visant à accroître la connaissance de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du code des pratiques équitables en matière de renseignements qui y est énoncé. En vertu de ce code :

- la collecte de renseignements personnels est interdite, à moins qu'ils aient un lien direct avec les programmes ou les activités de l'institution qui les recueille;
- autant que possible, les renseignements personnels concernant une personne doivent être recueillis auprès de la personne elle-même, qui doit être informée des fins auxquelles ils sont destinés;
- les renseignements personnels utilisés pour prendre une décision concernant une personne doivent, dans la mesure du possible, être à jour, exacts et complets et doivent être conservés après usage pendant deux ans afin de permettre à la personne qu'ils concernent d'exercer son droit d'accès à ces renseignements;
- l'utilisation des renseignements personnels au sein de l'institution qui les a recueillis et leur communication sont restreintes aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins et à quelques autres fins précisées dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le gouvernement modifiera également la Loi de façon à y inclure un mandat d'information du public pour le Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée. Le gouvernement appuie les activités courantes du Commissaire dans ce domaine et demandera sa collaboration dans le cadre du nouveau programme de sensibilisation.

Les renseignements personnels et la fonction publique

Le deuxième grand facteur dont dépend l'application efficace de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est la reconnaissance par les fonctionnaires des garanties mises en place afin de protéger les renseignements personnels. En effet, si les fonctionnaires ne connaissent pas bien la loi et les responsabilités qui leur incombent à cet égard, ces garanties

perdent une partie de leur efficacité. Par conséquent, le programme d'information du gouvernement visera tout particulièrement les fonctionnaires. Un programme global de vulgarisation et de formation sera conçu afin de renseigner tous les fonctionnaires sur les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et sur les droits et obligations qui en découlent.

Sanctions

Le Comité a proposé de créer des sanctions pénales et des recours civils en cas de contravention à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Tout en voulant protéger les renseignements personnels, le gouvernement estime que l'on ne devrait avoir recours aux sanctions pénales que lorsqu'il n'existe aucune autre façon adéquate de régler un problème. Actuellement, les fonctionnaires qui divulguent délibérément des renseignements personnels ou qui tiennent un fichier de renseignements personnels en violation de la Loi pourraient faire l'objet de toute une gamme de sanctions administratives, allant de la réprimande à la suspension et au renvoi. En outre, en vertu du *Code criminel*, constitue une infraction le fait de violer une loi en faisant délibérément ce qu'elle interdit. Le gouvernement croit que ces sanctions lui permettent amplement de faire face aux cas de contraventions délibérées. En outre, le gouvernement ne croit pas nécessaire de créer une infraction concernant une demande frauduleuse de communication ou de correction de renseignements personnels. Ni le rapport du Comité ni l'expérience du gouvernement dans le domaine de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne démontrent qu'il existe un problème qui justifierait l'imposition de peines criminelles.

Pour ce qui est des recours civils, il est actuellement possible, dans certains cas, en invoquant la négligence, d'être indemnisé pour des dommages subis. En outre, comme l'a signalé le

Comité, les cas ouvrant droit à un recours civil seraient rares. Par conséquent, le gouvernement croit que la création de recours civils additionnels n'est pas justifiée pour le moment.

Le coordonnateur des renseignements personnels: un intervenant clé

Le gouvernement demeure acquis au principe selon lequel il incombe au chef de chaque institution gouvernementale et à son sous-ministre ou fonctionnaire administratif en chef de faire en sorte que cette institution respecte les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Néanmoins, le gouvernement reconnaît que l'efficacité de la mise en oeuvre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* relève d'abord et avant tout du coordonnateur de la protection des renseignements personnels en qualité d'agent principal connaissant à fond la Loi dans chaque institution. Les *Lignes directrices provisoires* publiées par le Conseil du Trésor en vertu de la Loi reconnaissent suffisamment le rôle du coordonnateur en qualité d'agent chargé au sein de chaque institution de la coordination de toutes les activités relatives au fonctionnement de la loi et aux règlements, directives et lignes directrices connexes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère de la Justice ont mis en oeuvre des programmes visant à renseigner et à appuyer les coordonnateurs. Il reste encore beaucoup à faire. Les exigences et les fonctions de ces postes sont actuellement mises à jour, de concert avec les coordonnateurs eux-mêmes. L'accent sera mis sur la nécessité de pouvoir communiquer directement avec les hauts fonctionnaires afin de faire en sorte que chacun s'acquitte pleinement de ses responsabilités en vertu de la Loi et que les problèmes soient réglés rapidement.

En outre, dans le programme de vulgarisation et de formation conçu à l'intention des fonctionnaires, l'un des éléments sera axé sur les fonctions du coordonnateur en ce qui concerne la

collecte et la gestion des renseignements personnels ainsi que le traitement des demandes de communication faites en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Des ateliers sur les problèmes et les difficultés en matière de procédures découlant des dispositions législatives seront organisés. Des efforts plus considérables seront déployés afin de distribuer de façon plus régulière la documentation de base ayant trait à l'application de la Loi et de coordonner les activités des organismes centraux dans le secteur des questions gouvernementales. De concert avec le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor remplacera les *Lignes directrices provisoires* par un guide complet permanent aux fins d'une application uniforme de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* au sein de toutes les institutions gouvernementales. Toutes ces mesures accorderont un soutien additionnel aux coordonnateurs de la protection des renseignements personnels et amélioreront l'application des exigences législatives et autres au sein des institutions gouvernementales.

Les renseignements personnels dans la fonction publique

Le Comité souhaite que les employés du gouvernement puissent avoir accès à leur dossier personnel de façon informelle, dans la mesure du possible. Le gouvernement a conçu une politique du personnel touchant les renseignements personnels relatifs aux employés, qui traite non seulement des droits d'accès, mais aussi des questions plus vastes de l'application des exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en matière de collecte, d'utilisation, de communication, de conservation et de retrait des renseignements touchant les employés. Cette politique sera publiée dans le *Manuel de gestion du personnel*, l'autorité

fondamentale en la matière pour les administrateurs du personnel. Les employés seront informés de leurs droits. On demandera aux institutions fédérales d'accorder dans la mesure du possible, aux employés, l'accès à leur dossier personnel, de façon officieuse.

Le Commissaire à la protection de la vie privée: un intervenant clé

Le Commissaire à la protection de la vie privée joue un rôle très important dans l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le gouvernement estime que le Commissaire à la protection de la vie privée est tout désigné pour intervenir au nom des particuliers afin de faire en sorte que l'esprit et la lettre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient respectés, et qu'il devrait continuer à jouer ce rôle. Dans certains cas, la Loi exige qu'avis soit donné au Commissaire à la protection de la vie privée des mesures prises ou proposées afin que les démarches nécessaires soient faites pour protéger la vie privée des personnes qui seraient touchées par ces mesures. À cet égard, la politique du gouvernement concernant le couplage des données précisera que le Commissaire à la protection de la vie privée devra d'abord être mis au courant. En outre, le gouvernement a déjà rappelé aux institutions l'obligation d'informer le Commissaire à la protection de la vie privée de la divulgation de renseignements personnels pour un usage compatible qui n'a pas encore été publié dans le *Répertoire des renseignements personnels* et de faire insérer ce nouvel usage compatible dans l'édition suivante du *Répertoire*. Compte tenu de l'expérience acquise et du conseil donné à cet égard par le Conseil du Trésor dans les *Lignes directrices provisoires*, le gouvernement étudiera la nécessité d'inclure une définition d'«usage compatible» dans la Loi.

La protection des renseignements personnels et les mesures législatives

En outre, le gouvernement prendra des mesures visant à faire en sorte que le Commissaire à la protection de la vie privée soit informé, dans la mesure du possible, des initiatives gouvernementales ayant des répercussions sur la protection des renseignements personnels. Toutefois, en ce qui concerne les mesures législatives, le gouvernement croit que le processus parlementaire actuel offre suffisamment de possibilités de soulever et d'étudier les questions touchant la protection des renseignements personnels. Par exemple, le Comité a fait remarquer que le Commissaire à la protection de la vie privée a comparu devant le Comité parlementaire qui étudiait le *projet de loi sur les archives*. De plus, le Commissaire à la protection de la vie privée a dit craindre que la crédibilité de son poste ne soit mise en doute si l'on commente officiellement les répercussions sur la vie privée des dispositions législatives proposées en y ajoutant une évaluation de ces répercussions. Les particuliers ne seraient pas enclins à déposer des plaintes portant sur des dispositions législatives que le Commissaire à la protection de la vie privée aurait approuvées. Compte tenu de ces considérations, le gouvernement n'exigera pas qu'une évaluation des répercussions sur la vie privée accompagne chaque nouveau projet de loi.

Contrôle, enquête et vérification en matière de protection des renseignements personnels

Il est important que les Canadiens sachent comment fonctionne la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Actuellement, le Commissaire à la protection de la vie privée est autorisé à faire enquête de temps à autre afin de déterminer si les institutions gouvernementales traitent les renseignements qu'ils détiennent de façon conforme à la *Loi sur la*

protection des renseignements personnels. Toutefois, la *Loi* n'autorise pas expressément le Commissaire à la protection de la vie privée à tenir des enquêtes afin de vérifier la conformité à la Loi de façon régulière et permanente. Le gouvernement croit que de telles vérifications seraient souhaitables. Il prendra donc des mesures en vue de modifier la Loi en conséquence. Le gouvernement croit également que le Commissaire à la protection de la vie privée devrait suivre de près les questions touchant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, comme le couplage des données et les échanges de renseignements personnels auquels participent les institutions gouvernementales.

Dans le contexte de la vérification, le Comité a soulevé la question des banques de données qui sont exploitées par le gouvernement mais dont il n'a pas le contrôle exclusif. La base de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) est un bon exemple à ce sujet. Cette base de données dans le secteur de l'application des lois comporte des renseignements personnels fournis volontairement par divers organismes d'application des lois au Canada. Ces organismes comprennent la GRC qui est assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et d'autres qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral. Le Commissaire à la protection de la vie privée peut examiner l'application de la politique du CIPC en matière de renseignements personnels sous le contrôle de la GRC, qui se qualifient pour inclusion dans le CIPC, mais il ne peut examiner l'utilisation des renseignements personnels fournis par d'autres organismes d'application des lois. En raison de la nature du CIPC, le gouvernement estime qu'il ne devrait pas agir unilatéralement afin de faire en sorte que le CIPC soit assujetti à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cependant, il communiquera avec les divers organismes qui fournissent des renseignements afin de déterminer comment régler les

questions relatives à la protection de la vie privée que ces bases de données soulèvent.

Les Canadiens s'inquiètent des répercussions de la technologie de l'information sur leur vie privée, et le gouvernement partage cette préoccupation. Il croit que le Commissaire à la protection de la vie privée a actuellement suffisamment de pouvoirs pour suivre l'évolution de la technologie de l'information et pour faire en sorte que les renseignements personnels touchant les Canadiens et relevant de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient traités conformément au code de pratiques équitables en matière de renseignements prévu dans cette Loi. Par conséquent, le gouvernement ne croit pas nécessaire de modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'accorder expressément ces pouvoirs au Commissaire.

Conclusion

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* a codifié des principes fondamentaux de pratiques équitables en matière de renseignements en ce qui concerne la collecte, l'utilisation, la communication, la conservation et le retrait des renseignements personnels. Ces principes sont essentiels à la protection de la vie privée de tous les Canadiens. Le rapport du Comité et d'autres études effectuées par le gouvernement ont démontré que les lois relatives à l'information et les politiques du gouvernement doivent tenir compte de l'évolution de la situation et aux changements rapides qui surviennent dans les nouvelles technologies. Le gouvernement s'engage à apporter les améliorations administratives et les modifications législatives nécessaires pour faire en sorte que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* relève avec succès les nouveaux défis que présente la protection des renseignements personnels.

II. ACCÈS À L'INFORMATION

Transparence du gouvernement

Le gouvernement reconnaît que les Canadiens ont besoin d'avoir accès à une large gamme de renseignements concernant leur gouvernement. Il est clairement dans l'intérêt public d'assurer la transparence du gouvernement afin qu'il puisse être tenu responsable de ses objectifs et de ses réalisations. Cette transparence permet d'accroître la responsabilité du gouvernement devant l'électorat, facilite la participation éclairée d'un public bien informé à la formulation des politiques, garantit l'équité du processus décisionnel du gouvernement et permet l'expression et la conciliation de point de vue divergents dans l'ensemble du pays.

Rôle complémentaire

La *Loi sur l'accès à l'information* consacre le droit du public à la communication d'information. Cela signifie que quiconque a le droit, sur demande, d'obtenir l'information demandée, dans les délais fixés, sous réserve d'exceptions précises et étroitement définies. Toutefois, le paragraphe 2(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* définit le principe important selon lequel la Loi «a pour objet de compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public.» Cette disposition a pour objet de préserver les saines relations qui existent entre le public et les institutions fédérales qui chaque année répondent, littéralement, à des millions de demandes d'information sans qu'il soit besoin d'invoquer des droits ou obligations juridiques. Dans la présentation de ses recommandations, le Comité a souligné qu'il était important que le gouvernement continue de fournir ce moyen informel d'accès aux renseignements qu'il détient.

Le gouvernement estime que la *Loi sur l'accès à l'information* devrait continuer d'être axée sur les réponses à des demandes, sans devenir un moyen général de divulguer les documents de l'administration fédérale. Il existe d'autres moyens d'obtenir l'information détenue par les institutions fédérales. En effet, les publications du gouvernement ainsi que les demandes soumises par l'intermédiaire des députés, ou les demandes présentées aux divers ministères et organismes ainsi qu'aux Archives nationales du Canada, ou par consultation des sources d'information de la Bibliothèque nationale sont autant de moyens mis à la disposition de tous. Le gouvernement s'est engagé à prendre les mesures nécessaires pour renforcer et améliorer plusieurs autres moyens dont le public dispose pour obtenir des renseignements de l'administration fédérale.

Les Canadiens seront renseignés sur l'information que détiennent les institutions fédérales et sur les moyens d'y avoir accès. Ils seront informés en outre des recours juridiques que leur confère la *Loi sur l'accès à l'information*. Telle est l'optique de la Loi : elle demeure un instrument mis à la disposition des personnes ou des groupes d'intérêt qui souhaitent exercer les droits qu'elle leur confère pour obtenir des documents gouvernementaux particuliers, dans des délais prescrits, et qui souhaitent pouvoir recourir à un contrôle indépendant s'ils n'obtiennent pas ce qu'ils demandent. Le Commissaire à l'information a d'ailleurs souligné dans son rapport annuel de 1984-1985 qu'il n'y avait lieu de recourir à la *Loi sur l'accès à l'information* que lorsque tous les autres moyens d'obtenir les renseignements recherchés avaient été épuisés. Le gouvernement appuie ce point de vue.

Intérêts divergents

Le gouvernement reconnaît la nécessité d'avoir une législation efficace en matière de liberté de l'information.

Lorsqu'on opte pour la plus grande ouverture possible, il importe de se rappeler qu'il est clairement dans l'intérêt public d'assurer l'efficacité du gouvernement, et que les droits des tiers et des personnes doivent être reconnues. Il est indispensable de protéger les intérêts vitaux de l'État et des citoyens et de trouver un équilibre satisfaisant entre la transparence du gouvernement et notre système politique qui repose sur la responsabilité individuelle et collective des ministres et leurs rapports confidentiels avec les fonctionnaires de leurs ministères. La *Loi sur l'accès à l'information* répond dans une large mesure à ces objectifs, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'on ne peut apporter aucune amélioration à son application ou à ses dispositions. Le gouvernement s'engage à prendre plusieurs mesures pour accroître l'efficacité de cette Loi.

Informer le grand public

Pour que la *Loi sur l'accès à l'information* soit plus efficace, il faut qu'elle soit mieux connue et comprise. Le gouvernement va lancer immédiatement une campagne de sensibilisation du public, semblable à celle mentionnée dans la partie I concernant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui portera sur le contenu de la Loi et le rôle qu'elle joue dans la politique globale d'information du public. En outre, la *Loi sur l'accès à l'information* sera modifiée pour donner au Commissaire à l'information le mandat d'assurer l'éducation du public.

L'accès à l'information et la fonction publique

Pour que la *Loi sur l'accès à l'information* soit appliquée efficacement, il faut que les principes auxquels elle donne forme soient connus et compris au sein de l'administration fédérale. Ces principes doivent guider les fonctionnaires dans

le traitement des demandes de documents. Dans son rapport annuel de 1985-1986 au Parlement, le Commissaire à l'information a insisté sur le fait que les fonctionnaires devraient adopter une attitude plus positive à l'égard du droit d'accès : «l'on appuie trop peu la liberté d'information et l'on croit beaucoup trop que les choses qui étaient traditionnellement cachées du public devraient le rester pour toujours.» Une attitude moins positive peut signifier que les besoins des Canadiens en matière d'information ne seront pas satisfaits. Le gouvernement s'efforcera donc, grâce à un programme de formation similaire à celui qui a été décrit au sujet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, d'encourager une meilleure réceptivité chez les fonctionnaires. Ce programme de formation, ainsi que l'appui supplémentaire qui sera donné aux coordonnateurs, insistera en particulier sur la nécessité de traiter aussi rapidement que possible les demandes d'accès soumises en vertu des deux lois. Une telle attention et orientation rendraient inutiles des études dans ce domaine.

Les coordonnateurs — en première ligne

Le programme de formation permettra aussi de répondre aux besoins particuliers des coordonnateurs de l'accès à l'information. Le gouvernement croit au principe selon lequel il incombe au responsable de chaque institution fédérale, à son sous-ministre ou à son administrateur principal de s'assurer que les exigences de la loi sont respectées par l'institution fédérale . Toutefois, le gouvernement reconnaît que les coordonnateurs jouent un rôle crucial dans le succès de la mise en oeuvre de la législation. Ces derniers sont des personnes-ressources particulièrement importantes pour les personnes qui présentent une demande en vertu de la loi. Ils sont chargés d'assurer un traitement rapide et efficace des demandes d'accès. À cette fin, les coordonnateurs doivent

avoir un accès direct à la haute direction et savoir travailler efficacement en concertation avec d'autres fonctionnaires. En outre, ils doivent traiter avec les personnes qui ont présenté des demandes d'accès afin de s'assurer que le cas est réglé à la satisfaction de tous. Ces coordonnateurs doivent aussi donner des conseils sur la législation et justifier les décisions prises sur les demandes d'accès. Le gouvernement mettra au point un programme de formation pour les coordonnateurs et leur personnel afin de leur communiquer les renseignements détaillés et courants dont ils ont besoin pour remplir efficacement leur rôle. Ce programme sera accessible au public. D'autres mesures seront prises pour améliorer l'appui et l'orientation donnés aux coordonnateurs afin de les aider à traiter efficacement les questions découlant de la législation. Le Gouvernement continuera notamment de publier le *Communiqué* du ministère de la Justice et les *Rapports de mise en oeuvre* du Conseil du Trésor. De plus, les exigences du poste et ses responsabilités seront mises à jour de manière à souligner la nécessité d'avoir directement accès aux sous-ministres et à la haute direction en vue d'assurer un règlement rapide des problèmes et la pleine application de la loi.

Extension du droit d'accès

Au moment de déterminer qui devrait avoir un droit d'accès à l'information gouvernementale en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il est important de penser à la philosophie et aux objectifs sous-jacents. Ces lois visent évidemment à donner au public, grâce à un accès accru à l'information gouvernementale, la possibilité de tenir le gouvernement responsable de ses actes et de participer à la formulation des politiques. Il est clair que les personnes qui devraient avoir accès à l'information sont celles à qui le gouvernement doit rendre des comptes

et celles qui devraient participer à la formulation des politiques. La réponse la plus simple semble être l'électorat canadien. Cependant, en vertu de la législation actuelle, ce ne sont pas seulement les citoyens canadiens qui jouissent de ce droit d'accès, mais aussi les résidents permanents et, dans le cas de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les détenus des pénitenciers canadiens.

Le Comité a recommandé que le droit d'accès soit étendu à toute personne physique ou morale, où qu'elle se trouve dans le monde. Bien que le gouvernement soit d'avis qu'un droit d'accès universel peut être souhaitable, il est également important de reconnaître le coût très élevé lié à un tel droit, coût qui doit être assumé par les contribuables canadiens. Le gouvernement croit que, en cette période où des efforts considérables sont déployés en vue de réduire le fardeau fiscal des Canadiens, ce coût additionnel est inacceptable. Par contre, conformément aux recommandations du Commissaire à la protection de la vie privée au Comité, le gouvernement est prêt à étendre le droit d'accès en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à toutes les personnes au Canada, qu'il s'agisse ou non de citoyens canadiens ou de résidents permanents. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce droit serait également accordé aux personnes ainsi qu'aux entités constituées et non constituées en société au Canada.

Faciliter le droit d'accès

Le gouvernement croit que plusieurs mesures pourraient être prises pour faciliter l'accès à l'information. Dans ce but, il a déjà supprimé l'obligation d'utiliser une formule prescrite pour présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il va également étudier la possibilité de créer une base de données unique capable de produire une large gamme de publications sur les organisations, programmes,

services et documents du gouvernement qui s'adresseraient à divers groupes d'utilisateurs. Dans la même optique, le gouvernement publierait un *Répertoire des sources d'information* ainsi que le *Répertoire des renseignements personnels*, et donnerait au public l'accès à la banque de données elle-même. Les publications seraient elles-mêmes reconstituées pour aider le public à présenter des demandes de renseignements sans formalités particulières ou des demandes officielles en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Enfin, le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour mettre à la disposition des utilisateurs des listes de documents déjà communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* afin de les aider à mieux déterminer ceux dont ils ont besoin.

Consultation et examen

Lorsque le responsable d'une institution fédérale prévoit de communiquer des renseignements de nature commerciale, la *Loi sur l'accès à l'information* exige qu'il en informe par écrit les tiers concernés, qui peuvent raisonnablement être trouvés, dans un délai prescrit. Le Comité a souligné que la procédure peut être difficile à suivre lorsqu'il faut informer de nombreux tiers ou que ceux-ci se trouvent à l'extérieur du Canada. Pour surmonter cette difficulté, le gouvernement modifiera la *Loi sur l'accès à l'information*, selon la recommandation du Comité, pour autoriser que les tiers ne pouvant être informés personnellement, par écrit, le soient au moyen d'annonces dans des journaux ou dans des revues spécialisées.

La législation prévoit un système de révision à deux niveaux. Le premier niveau de révision est un commissaire: le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée. Tout requérant a le droit de déposer une plainte auprès d'un commissaire s'il n'obtient pas les documents demandés à une institution dans les délais prescrits. Certaines

institutions informent déjà les requérants de ce droit. Les nouvelles *Lignes directrices* du Conseil du Trésor exigeront que tous les requérants soient informés de leurs droits en vertu de la loi.

Le deuxième niveau de révision est la Cour fédérale qui, aux termes de la loi, peut être saisie d'une demande de révision d'un refus de communication ainsi que, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, d'une décision de communiquer un renseignement de nature commerciale. En cas de refus de communication, la loi impose à l'institution fédérale le fardeau de justifier devant la Cour sa décision de refuser l'accès. Toutefois, la *Loi sur l'accès à l'information* ne précise pas le fardeau de la preuve dans le cas où un tiers demande à la Cour la révision d'une décision de communiquer des renseignements de nature commerciale. Compte tenu de l'objet de la loi, il conviendrait d'imposer à celui qui cherche à ne pas divulguer un renseignement la charge de démontrer à la Cour que ce renseignement ne devrait pas être communiqué. La *Loi sur l'accès à l'information* sera donc modifiée par l'insertion d'une disposition imposant le fardeau de la preuve au tiers qui conteste la communication envisagée.

Délais

La loi prescrit divers délais applicables à diverses activités. Les institutions fédérales doivent respecter les délais qui sont prévus pour la communication de documents dans la *Loi sur l'accès à l'information* et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Aux termes de ces deux lois, les requérants doivent également respecter les délais établis pour présenter à la Cour des demandes de révision les concernant; la *Loi sur l'accès à l'information* impose aussi à cet égard des délais aux tiers. Ces derniers sont aussi soumis à des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* pour faire valoir leur point de vue sur la communication de renseigne-

ments de nature commerciale. Le gouvernement estime que les délais prévus sont raisonnables et devraient demeurer inchangés, à moins qu'il ne soit établi qu'une modification des délais améliorerait l'application de la loi.

Le Comité recommande également l'imposition d'une limite de temps aux enquêtes menées par les fonctionnaires des bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée. Le Commissaire à la protection de la vie privée a signalé que l'imposition d'une limite de temps aux enquêtes réduirait la possibilité de régler à l'amiable les plaintes dont ils sont saisis. Le Commissaire à l'information a déclaré que de telles limites pourraient causer des difficultés pratiques aux plaignants qui souhaitent porter le litige devant la cour avant la fin d'une enquête. Le gouvernement croit que ces conséquences négatives l'emportent sur les avantages à tirer de la mise en oeuvre de ces recommandations.

Étendre le champ d'application

Actuellement, la législation s'applique aux institutions fédérales qui sont énumérées dans l'annexe de la Loi. La loi ne s'applique pas aux ministères, bureaux ou organismes qui n'y figurent pas. Le Comité recommande de substituer à cette liste une annexe énumérant seulement les institutions exclues de l'application de la loi. Le gouvernement ne peut appuyer cette recommandation. Il est relativement facile de déterminer avec exactitude les institutions visées par la loi, par simple référence à l'annexe. Si les institutions visées n'étaient plus spécifiquement mentionnées, il serait plus difficile de savoir si elles y sont assujetties ou non, surtout dans le cas d'institutions peu connues. Le gouvernement estime que cette proposition aurait donc pour résultat de compliquer et non de simplifier l'application des lois, et un tel résultat n'est manifestement pas souhaitable.

Le Comité recommande aussi que le champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* soit étendu aux sociétés d'État et à leurs filiales en propriété exclusive, ainsi qu'aux tribunaux administratifs, aux institutions parlementaires et aux bureaux et organismes contrôlés par le gouvernement parce qu'il a le pouvoir de nommer des membres du conseil d'administration. Le gouvernement examinera cette proposition. Dans sa décision sur ce point, le gouvernement tiendra compte de la nécessité d'accroître la transparence du gouvernement pour favoriser le principe de la responsabilité, du rôle des institutions concernées et de la nécessité de vérifier que l'élargissement du champ d'application de la Loi est dans l'intérêt du public.

Exceptions

Tout système d'accès à l'information doit trouver un équilibre satisfaisant entre divers intérêts divergents. D'une part, l'obligation de rendre compte qui incombe au gouvernement exige que les électeurs soient tenus au courant des activités et des fonctions du gouvernement afin de pouvoir évaluer ses réalisations. D'autre part, certaines affaires gouvernementales doivent demeurer confidentielles. Ce caractère nécessairement confidentiel a été reconnu par les exceptions prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*. Elles protègent en effet des renseignements de nature délicate concernant des intérêts vitaux dont la défense et la sécurité nationales, l'application de la loi et la gestion de l'économie. Elles protègent aussi les intérêts des particuliers en matière de renseignements personnels et de renseignements de nature commerciale. De plus, elles servent l'intérêt public en protégeant l'efficacité des opérations gouvernementales. Cette reconnaissance du besoin de protéger le caractère confidentiel de ces renseignements,

par des exceptions, n'est pas unique en son genre; l'examen des diverses législations relatives à l'accès à l'information nous permet de constater que d'autres gouvernements ont recouru à des exceptions pour protéger les intérêts précités.

Le gouvernement croit que la nature et la portée des exceptions actuelles à la communication de l'information permettent un équilibre en général satisfaisant. Cependant, le gouvernement estime que dans certains cas précis, il est nécessaire de réexaminer l'équilibre résultant d'une exception donnée pour trouver le moyen de concilier le plus possible des intérêts divergents. Dans le cadre de cet examen, le gouvernement prendra en considération les recommandations visant les exceptions prévues pour les affaires internationales, la défense et la sécurité nationales, les relations fédérales-provinciales et le secret professionnel des avocats.

Le Comité a recommandé que les exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient toutes de nature discrétionnaire et ne permettent le refus de communication que dans les cas où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable. Le gouvernement ne saurait appuyer cette recommandation. Sa mise en oeuvre porterait atteinte, sans raison valable, aux intérêts qu'il convient de protéger. Le gouvernement ne peut admettre qu'un préjudice, qui ne pourrait être jugé «considérable», puisse être raisonnablement justifié quand sont en jeu des intérêts vitaux de l'État notamment dans les domaines de la défense et de la sécurité nationales, de l'application de la loi et de la gestion de l'économie. De plus, le gouvernement ne croit pas que les Canadiens accepteraient une diminution de la protection de leur vie privée, que leur donnent la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, afin de donner à d'autres personnes plein accès à des renseignements personnels les concernant.

La notion de préjudice important accroîtrait l'incertitude quant à l'application des exceptions à certains renseignements. Souvent, évaluer la possibilité d'un préjudice constitue un travail complexe . L'introduction de la notion proposée exigerait une démarche encore plus complexe : l'évaluation de l'importance du préjudice. La confusion en résultant pourrait accroître le risque de divulgation de renseignements qui devraient être protégés et augmenter le nombre de plaintes aux Commissaires et de procédures judiciaires. Enfin, l'application d'exceptions fondées sur le critère du préjudice important prendrait plus de temps et pourrait entraîner des retards dans le traitement des demandes. De tels résultats nuiraient à l'efficacité et à l'efficience de l'application des lois et seraient donc contraires aux buts poursuivis par le gouvernement.

Le Comité a formulé plusieurs recommandations au sujet d'exceptions précises. L'une d'elles vise l'exception concernant les renseignements obtenus à titre confidentiel d'un autre gouvernement. En règle générale, ces renseignements, comme les renseignements personnels ou renseignements de nature commerciale, appartiennent à d'autres et ils sont actuellement assujettis à une exception obligatoire interdisant leur divulgation.

Les gouvernements échangent entre eux des renseignements de nature délicate, qui méritent une protection absolue. Il est probable que les gouvernements soient moins désireux d'échanger des informations à la suite de la mise en oeuvre d'une recommandation visant à réduire le niveau de protection prévu. La capacité du gouvernement de gouverner le pays en serait diminuée. Toute interruption de l'échange de renseignements dans les domaines de l'application de la loi et de la sécurité et de la défense nationales aurait des conséquences particulièrement graves.

Le Comité a recommandé que le gouvernement qui a fourni des renseignements à titre confidentiel soit autorisé à contester en cour la communication de tels renseignements. On peut douter aussi que l'autorisation donnée aux autres gouvernements de contester devant un tribunal canadien la divulgation des renseignements qu'ils ont transmis soit, à leurs yeux, une protection suffisante pour des renseignements de nature délicate. Compte tenu de toutes ces considérations, le gouvernement a conclu que le niveau actuel de protection devait demeurer inchangé. Toutefois le gouvernement, suivant la recommandation du Comité, a décidé d'étendre cette protection aux divers éléments de l'appareil gouvernemental des pays étrangers et aux institutions des autorités administratives autochtones.

Documents confidentiels du Cabinet

Aux termes de la définition actuelle, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquent pas aux documents confidentiels du Cabinet dont l'existence remonte à moins de vingt ans. Le Comité a recommandé que les documents confidentiels du Cabinet fassent l'objet d'une définition plus étroite, qu'ils soient assujettis à l'application des lois et qu'ils soient exemptés de divulgation pendant quinze ans. La mise en oeuvre de ces recommandations pourrait porter atteinte à la confidentialité des discussions du Cabinet et la convention parlementaire canadienne de la responsabilité ministérielle collective. Selon cette convention, les membres du Cabinet, quelles que soient leurs opinions personnelles, sont tous également responsables des décisions du Cabinet. Afin de maintenir cette convention tout en permettant entre les membres du Cabinet des discussions franches et entières, les débats du Cabinet doivent demeurer confidentiels. Le gouvernement doit donc rejeter les propositions concernant les documents confidentiels du Cabinet.

Accès à l'information et délibérations internes

Le Comité recommande également la modification de l'exception prévue pour les délibérations internes de l'administration fédérale. Actuellement, les avis et recommandations dont l'existence remonte à moins de vingt ans, sont protégés par une exception. Les comptes rendus de consultations et de délibérations concernant un ministre, le personnel de celui-ci ou des employés d'une institution gouvernementale ainsi que certains projets et plans sont également protégés. Le Comité recommande de limiter la protection aux avis et recommandations utilisés pour prendre des décisions politiques et datant de moins de dix ans.

Traditionnellement, les ministres étaient responsables de leurs décisions et de celles de leurs ministères. Bien que la Commission ontarienne sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels considère que la convention parlementaire canadienne de la responsabilité ministérielle collective était en train d'évoluer, le gouvernement estime qu'elle demeure néanmoins importante. Si l'on veut qu'il continue d'en être ainsi, il faut protéger le caractère confidentiel des relations entre les ministres et les fonctionnaires. Toutefois, l'application de la recommandation du Comité modifierait profondément la nature de ces relations. Le gouvernement ne juge donc pas approprié de la mettre en oeuvre.

Existence des dossiers

Les deux lois autorisent le responsable d'une institution à refuser de confirmer l'existence du document ou du renseignement demandé. Ce pouvoir peut être exercé en corrélation avec toutes les exceptions. L'indication qu'un document ou un renseignement existe peut en elle-même révéler des informations au requérant. Il se peut qu'une telle indication soit

préjudiciable, dans les domaines notamment de la sécurité et de l'application de la loi. Toutefois, le gouvernement estime que ce pouvoir n'est pas nécessaire pour toutes les exceptions prévues et fera donc le nécessaire pour le restreindre.

Article 24 et fichiers inconsultables

Le gouvernement ne pourrait pas obtenir la même quantité ni la même qualité de renseignements nécessaires sans donner l'assurance qu'ils demeureront confidentiels. Telle est la raison d'être de l'exception prévue à l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que de la notion de fichiers inconsultables à l'article 18 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces dispositions ne sont peut-être pas les seules qui permettent la protection des renseignements nécessaires ainsi transmis. Cependant, le gouvernement a aboli 15 des 20 fichiers inconsultables, en raison de préoccupations sur leur validité; toutefois, il pense qu'il faut continuer à protéger ce genre de renseignements, comme le font les articles 18 et 24. Il étudiera diverses options afin de déterminer le meilleur moyen de le faire.

Essais de produits et essais d'environnement

Le gouvernement reconnaît que, dans certains cas, un intérêt public supérieur exige la communication de documents qu'il détient. L'exception prévue, dans la *Loi sur l'accès à l'information*, pour les renseignements de nature commerciale transmis par des tiers ne s'applique pas aux résultats d'essais de produits et d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale, sauf s'ils l'ont été dans le cadre de services fournis à titre onéreux. Pour que le gouvernement soit placé dans la même situation que les tiers, des modifications seront apportées pour faciliter l'accès aux résultats d'essais de produits et d'essais d'environnement effectués par le gouvernement sur ses propres activités.

Divulgation d'intérêt public

Les renseignements provenant d'entreprises commerciales sont, pour une large part, confidentiels et doivent être adéquatement protégés contre toute divulgation non autorisée. Le gouvernement s'est engagé à protéger le caractère confidentiel de ces renseignements. Toutefois, ce ne peut être le cas lorsque sont en jeu la santé ou la sécurité publiques ou la protection de l'environnement. Le gouvernement fera donc le nécessaire pour s'assurer que, comme dans le cas de renseignements de nature commerciale transmis par des tiers, les secrets industriels soient communiqués pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement.

Définition de «secret industriel»

Une définition uniforme de «secret industriel» a été proposée pour les fins du *Code criminel* et des lois provinciales traitant de la protection des secrets industriels. Si cette définition était adoptée à ces autres fins, le gouvernement envisagerait son application à la *Loi sur l'accès à l'information.*

Coûts de fonctionnement

Les Canadiens, il est vrai, s'intéressent à l'information que détient le gouvernement mais il y a un prix à payer pour la leur fournir. Le traitement des demandes d'accès est un processus coûteux engagé pour le compte d'un requérant aux frais de tous les contribuables. Le coût total déclaré de traitement des demandes d'accès pour la période allant du 1er juillet 1983 à la fin de mars 1987 s'élève à 14 millions de dollars. En pratique, toutefois, la plupart des ministères et organismes n'ont déclaré que les coûts liés aux activités pour lesquelles des frais peuvent être exigés. Aux termes de la

législation actuelle, des frais ne peuvent être exigés pour l'expédition de renseignements ou pour l'examen de renseignements afin de déterminer s'ils font l'objet d'une exception. Selon les résultats d'une étude récente, le coût réel de traitement des 12 000 demandes reçues durant cette période est évalué à 34 millions de dollars, soit 2 833 $ par demande. Au total les droits recueillis ont été d'environ 141 500 $. Le montant des droits encaissés paraît minime par rapport au coût réel du traitement des demandes et d'aucuns peuvent se fonder sur ce fait pour faire valoir qu'aucun droit ne devrait être demandé. Toutefois, il convient de maintenir le principe du paiement par l'utilisateur d'une proportion équitable des frais supportés par l'ensemble des contribuables.

Frais

Le gouvernement appuie les observations du Comité sur le besoin évident de modifier la structure actuelle des frais. Les frais de photocopie et d'autres services de reproduction seront donc calculés en fonction des taux du marché, comme le recommande le Comité. De plus, le gouvernement établira, dans les *Lignes directrices*, des critères de dispense de droits qui pourront être appliqués équitablement et uniformément dans toutes les institutions fédérales, et qui tiendront compte de l'opportunité de diffuser l'information demandée aux fins de la santé et de la sécurité publiques ainsi que de la protection de l'environnement.

Le gouvernement admet par ailleurs le principe selon lequel il ne devrait pas demander le versement de droits lorsque le coût du recouvrement de ces droits est supérieur au montant perçu. Le gouvernement élaborera donc de nouvelles lignes directrices à l'égard des droits à percevoir qui sera fondée sur la formule suivante :

- élimination des frais de demandes;

- service gratuit pour chaque demande de recherche et de préparation ou pour des services équivalents dans la mesure où le recouvrement des droits est coûteux. Autrement, des droits seront demandés;
- comme auparavant, aucun paiement ne sera demandé pour les frais d'envoi ou pour les frais d'examen aux fins des exceptions;
- sous réserve des conditions susmentionnées, les droits seront proportionnels au coût réel du traitement des demandes;

Aucun droit pour les demandes présentées en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Le gouvernement estime avoir un rôle particulier de fiduciaire et une responsabilité à l'égard des renseignemnts personnels qu'il détient. C'est pour cette raison qu'il n'a pas fixé de barème de droits ni exigé le paiement de frais pour les demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les dispositions actuelles de la Loi visant les droits exigibles seront abrogées.

Demandes insignifiantes, futiles et perturbatrices

Comme le Comité l'a mentionné relativement à la *Loi sur l'accès à l'information*, une fois que le demandeur à payé les frais de demande et versé tout dépôt nécessaire, un organisme gouvernemental doit donner suite à la demande même la plus futile. L'expérience a démontré aussi que la nature d'un grand nombre de demandes nécessite de l'organisme qui les traite beaucoup de temps et de travail.

Le gouvernement ne croit pas que les demandes insignifiantes, futiles ou ennuyeuses devraient être permises. Les renseignements insignifiants n'aident pas le public à tenir le gouvernement responsable de ses actes ni à participer au

processus décisionnel du gouvernement. Les demandes futiles ou ennuyeuses constituent une utilisation abusive du droit d'accès prévu aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le gouvernement ne croit pas non plus qu'il soit opportun que le traitement des demandes accapare de façon déraisonnable les ressources normalement affectées à la capacité des ministres de s'acquitter de leurs fonctions. Le gouvernement examinera donc la possibilité d'amender la *Loi sur l'accès à l'information* afin de régler ces problèmes.

Rôle du Commissaire

Le Commissaire joue un rôle d'ombudsman en ce qu'il négocie au lieu d'imposer des solutions aux plaintes. Plusieurs recommandations visent à modifier leur rôle. Il a été proposé d'autoriser le Commissaire à l'information à rendre des décisions exécutoires sur toutes les questions visées par la Loi, exception faite de la communication. Devant le Comité, le Commissaire à l'information s'est dit préoccupé pour son rôle de médiateur si l'on accorde le pouvoir de rendre des ordonnances exécutoires sur des questions secondaires. Le gouvernement partage cette préoccupation. Il estime donc que l'intérêt public serait mieux servi par le maintien du rôle actuel des commissaires. Le même argument s'applique à la proposition de mettre fin au partage des services administratifs entre les deux bureaux.

Le Comité a également envisagé d'autoriser le Commissaire à l'information à diriger des vérifications de l'application de la Loi. Le pouvoir de vérification qui serait expressément conféré au Commissaire à la protection de la vie privée viserait notamment la collecte, la détention et la divulgation de renseignements personnels, ainsi que leur utilisation et leur disposition. Le Commissaire à l'information n'a aucune responsabilité équivalente à l'égard des autres types de renseignements que détient le gouvernement. De plus, comme

le soulignait le Commissaire à l'information au Comité, le pouvoir dont elle dispose actuellement en matière d'enquête sur les plaintes rend superflu tout pouvoir supplémentaire de vérification. Par conséquent, le gouvernement ne modifiera pas la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser expressément le Commissaire à l'information à procéder à des vérifications.

Rôle de la Cour fédérale

Le Comité a recommandé qu'un seul critère d'examen soit appliqué pour les décisions visant à refuser la divulgation de renseignements, et non plus deux comme c'est le cas actuellement. En vertu du pouvoir général conféré à la cour par la législation, celle-ci peut ordonner la divulgation d'une information lorsqu'elle juge, après examen de la preuve produite, que le gouvernement ne peut refuser de communiquer l'information. Toutefois, la législation prévoit un critère différent pour certaines exceptions comme celles relatives aux relations fédérales-provinciales, aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité, à l'application de la loi et à la gestion de l'économie canadienne. Cette distinction repose sur le fait que ce sont là des domaines de responsabilité traditionnelle du ministre. La législation reconnaît cette distinction en prévoyant que la Cour ne peut modifier la décision d'un ministre de ne pas divulguer une information si le refus est fondé sur des motifs valables. Si un seul critère d'examen était appliqué, cette importante distinction disparaîtrait.

Le Comité a aussi recommandé que la cour puisse, dans tous les cas, substituer sa décision à celle du ministre. Actuellement, la cour reconnaît qu'elle n'est pas habilitée à exercer le pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements ou d'en refuser la communication qui est conféré au responsable d'une institution fédérale par certaines exceptions.

L'adoption de cette recommandation mettrait fin à cette situation.

Ces recommandations pourraient avoir de graves répercussions sur les principes de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielles. C'est pour cette raison que le gouvernement doit conclure que l'équilibre actuel entre le rôle des ministres et celui des tribunaux est le plus compatible avec ces principes. Le gouvernement ne donnera donc pas suite à ces recommandations.

Conclusion

Le gouvernement s'est engagé à renforcer et à améliorer l'accès du public à l'information recueillie, créée et compilée par les institutions fédérales. Cet accès facilite en effet le débat sur des questions d'importance nationale, la formulation des politiques et l'explication des discussions gouvernementales. Ce principe doit toutefois être contrebalancé par la nécessité tout aussi vitale de protéger certaines informations. Pour l'essentiel, le gouvernement estime que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* satisfont à cette exigence. Il y a lieu de procéder à quelques modifications législatives, mais il est plus important encore pour le gouvernement de donner l'impulsion et l'appui nécessaires pour implanter fermement les principes sous-jacents à l'accès à l'information dans l'administration publique fédérale du Canada. Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour y parvenir.

III. MISE EN OEUVRE

Le gouvernement s'est engagé à prendre des mesures à l'égard des problèmes qu'il a cernés. On expose dans cette partie le plan d'action du gouvernement.

Comme il l'indique dans sa réponse, le gouvernement estime qu'au début, il devra mettre l'accent sur les mesures administratives. Il agira donc conformément à l'échéancier ci-après en vue d'améliorer les mesures existantes et de prendre de nouvelles initiatives dans le but de résoudre certains problèmes.

Afin d'améliorer les mesures existantes, le gouvernement:

1. apporte actuellement des modifications à sa Politique sur la sécurité, qui permettront d'améliorer la protection des renseignements personnels;

2. élaborera d'ici le printemps 1988 un programme de formation à l'intention des employés du gouvernement, qui portera sur leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;

3. établira un programme permanent d'ateliers à l'intention des coordonnateurs pour résoudre les problèmes que présente la législation, et prendra les mesures suivantes:
   a) terminer d'ici la fin de l'année la révision des exigences et des fonctions des coordonnateurs;
   b) terminer d'ici le printemps 1988 l'élaboration du programme de formation spécialisée à l'intention des coordonnateurs; et
   c) remplacer d'ici l'hiver 1988 les *Lignes directrices provisoires* par un guide complet permanent.

En ce qui concerne les nouvelles initiatives, le gouvernement:

1. prendra des mesures immédiates pour ajouter les sociétés d'État à l'annexe actuelle de la *Loi sur la protection des*

renseignements personnels, en ayant recours aux moyens existants;

2. prendra immédiatement les mesures nécessaires pour étendre le droit d'accès, prévu dans les deux lois;
3. prendra immédiatement les mesures nécessaires pour que l'accès au *Registre d'accès* et au *Répertoire de renseignements personnels* soit sous forme lisible par machine;
4. élaborera d'ici l'hiver 1987 sa politique concernant l'utilisation du NAS au sein des institutions fédérales;
5. élaborera d'ici l'hiver 1987 une politique en matière de couplage de données;
6. établira d'ici l'hiver 1987 une politique concernant l'accès officieux à leur dossier personnel par les employés du gouvernement;
7. établira d'ici le printemps 1988 sa politique sur la question des fichiers de renseignements du gouvernement;
8. établira d'ici le printemps 1988 des lignes directrices prévoyant:
   a) que le Commissaire à la protection de la vie privée sera consulté relativement aux initiatives soulevant des questions de protection des renseignements,
   b) que le Commissaire à la protection de la vie privée doit être avisé des usages compatibles qui n'ont pas encore été publiés dans le *Répertoire de renseignements personnels*,
   c) qu'il existe des listes des documents qui étaient auparavant divulgués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*,
   d) que les requérants doivent être informés lorsqu'une institution fédérale omet de respecter le délai de

divulgation prévu dans la législation afin de les aviser de leur droit de déposer une plainte;

9. établira d'ici l'automne 1988 des lignes directrices régissant la dispense du versement des droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;

10. rédigera d'ici l'automne 1988 un rapport annuel codifié portant sur l'année financière 1987-1988;

11. mettra en oeuvre son programme de sensibilisation du public d'ici l'hiver 1988.

Des mesures législatives seront nécessaires pour régler d'autres questions. Par exemple, il faudra modifier la *Loi sur les renseignements personnels* pour étendre son application à certaines fonctions d'institutions comme la Société Radio-Canada. Cette application partielle de la législation, dont la nécessité a été reconnue par le Comité, pourrait également être appropriée dans le cas des tribunaux et des organismes similaires qui possèdent leurs propres règles en matière de divulgation de renseignements. On devra également modifier la Loi sur l'accès à l'information pour étendre le droit d'accès aux entités non constituées comme les associations.

Le gouvernement procédera à ces modifications d'ici l'automne 1988. Il pourra ainsi canaliser initialement son énergie vers les initiatives administratives, qui, selon lui, permettront le mieux à court terme d'améliorer l'efficacité de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.